

L'ASSEMBLÉE ALGÉRIENNE

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT

DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

IVO RENS

D'ANVERS (BELGIQUE)

THÈSE N° 522

CAHORS (Lot)

IMPRIMERIE A. COUESLANT

1957

L'ASSEMBLÉE ALGÉRIENNE

THÈSE

PRÉSENTÉE A LA FACULTÉ DE DROIT

DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

POUR OBTENIR LE GRADE DE DOCTEUR EN DROIT

PAR

IVO RENS

D'ANVERS (BELGIQUE)



THÈSE N° 522

*En vente à la Librairie A. Pédone
13, rue Soufflot, Paris 5°*

CAHORS (Lot)

IMPRIMERIE A. COUESLANT

1957

*La Faculté de droit autorise l'impression de la présente
dissertation, sans entendre émettre par là aucune opinion
sur les propositions qui s'y trouvent énoncées*

Genève, le 13 février 1957.

Thèse n° 522.

Le Doyen :
JEAN GRAVEN.

JE DÉDIE CE LIVRE A MES PARENTS

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à MM. les Professeurs ROBINET DE CLERY et BATTELLI, ainsi qu'à mon ami R. B., qui, au cours de ce travail sur l'Assemblée algérienne, m'ont constamment et si aimablement aidé de leurs conseils.

Que tous ceux enfin, qui, tant à Genève qu'à Paris, à Oran ou à Alger, ont facilité mes recherches, ou m'ont fait bénéficier de leur expérience, veuillent bien trouver ici le témoignage de ma profonde gratitude.

INTRODUCTION

En commençant ce travail au mois d'août 1955, nous nous doutions que le sujet en serait plus ou moins dépassé lorsque nous l'aurions achevé. La dissolution de l'Assemblée algérienne, intervenue le 12 avril 1956, est venue confirmer nos prévisions. L'Assemblée algérienne a donc, pratiquement, cessé d'être, et si nous en parlons généralement au présent, comme nous le faisons d'ailleurs aussi pour les institutions qui l'ont précédée, c'est seulement par mesure de simplification rhétorique. Bien que, désormais, notre sujet ressortisse davantage au domaine de l'histoire du droit qu'à celui du droit positif, nous nous sommes efforcé de ne point perdre de vue les problèmes permanents posés par la représentation de l'entité algérienne. Qu'on ne s'y trompe pas ; si ces problèmes sont entrés depuis peu dans l'actualité politique, ils existent depuis fort longtemps sur le plan juridique, et il n'est pas sans intérêt de passer en revue les différentes solutions qui ont été apportées ou suggérées. C'est la raison pour laquelle nous commençons ce travail par un tableau historique. Dans une deuxième partie, nous examinons le fonctionnement de l'Assemblée. Et nous étudions ses compétences dans une troisième partie que, du fait de son importance, nous avons divisée en trois sections consacrées, respectivement, aux compétences normatives, aux compétences administratives, et à des considérations générales sur les compétences et l'œuvre de l'Assemblée algérienne. Enfin, pour terminer cette étude, nous avons essayé, dans la conclusion, de tirer quelques enseignements de la vie et de la mort de l'Assemblée algérienne.

PREMIÈRE PARTIE

L'Algérie de 1830 à 1947

CHAPITRE PREMIER

EVOLUTION GENERALE DES INSTITUTIONS DE L'ALGERIE AU XIX^e SIECLE

L'histoire des institutions algériennes est assez mouvementée. Cela provient du fait que, dès la naissance de l'Algérie française, deux conceptions s'affrontent et parfois se mêlent. La première considère l'Algérie comme un prolongement naturel de la métropole ; elle tend à y transposer les institutions départementales et, d'une façon plus générale, le cadre administratif métropolitain. La seconde en fait un centre d'intérêt bien individualisé, et tend à organiser celui-ci comme une collectivité territoriale distincte. En conséquence, la personnalité morale de l'Algérie n'a pas été toujours reconnue au cours des temps, et la représentation des intérêts algériens au moyen d'une assemblée particulière n'a pas toujours existé. D'ailleurs, le nom même d'Algérie n'apparaît pour la première fois que dans l'ordonnance du 31 octobre 1838.

La conquête de 1830 substitue au régime décadent des deys de l'ancienne Régence d'Alger une occupation militaire. La portion de l'Algérie qu'occupe l'armée française est considérée comme territoire ennemi. Le commandant en chef exerce le pouvoir législatif au moyen d'arrêtés. Dès 1831, on lui adjoint un intendant civil qui, lui aussi, prend des arrêtés. Une Direction des

affaires d'Algérie est créée à Paris. Cette période offre peu d'intérêt du point de vue institutionnel. On sait, par ailleurs, comment l'occupation, tout d'abord partielle et temporaire, s'étend et se perpétue. L'ordonnance du 22 juillet 1834, qui proclame le rattachement de l'Algérie à la France, pose les bases du régime traditionnel de l'Algérie : le commandement et la haute administration sont confiés à un gouverneur général. Puis, l'ordonnance du 21 août 1839 vient doter l'Algérie d'un patrimoine et d'un budget, qui sont l'un et l'autre des attributs essentiels de la personnalité morale ou juridique. A l'époque, l'Algérie fait figure d'une colonie comme les autres. Une ordonnance du 15 avril 1845 divise le pays en trois provinces.

En 1848, le vent est à l'assimilation. La personnalité morale de l'Algérie disparaît complètement. Les pouvoirs du gouverneur général sont réduits de deux façons. En premier lieu, des « rattachements » de services aux différents Ministères sont effectués. En second lieu, la zone septentrionale est divisée en trois départements, qui s'insèrent dans les provinces dont ils forment le « territoire civil ». La direction des services passe du gouverneur général aux préfets. Un décret du 24 juin 1858 supprime le Gouvernement général. Les attributions du gouverneur général sont confiées au ministre de l'Algérie et des colonies. Le décret du 27 octobre 1858 crée trois budgets provinciaux distincts. De 1859 à 1900, le budget de l'Algérie n'existera pas : il sera complètement absorbé dans le budget de l'Etat.

Les excès de l'assimilation donnent, semble-t-il, de mauvais résultats. Aussi Napoléon III veut-il faire de l'Algérie un « Royaume arabe ». Le décret du 24 novembre 1860 supprime le Ministère de l'Algérie. Le Gouvernement général est rétabli. Et un décret du 10 décembre 1860 définit les attributions du gouverneur général.

Dès 1870, l'assimilation reprend le dessus, et cette tendance prévaut jusqu'à la fin du siècle. Le décret du 24 octobre 1870 substitue entièrement les départements aux provinces. Mais il subordonne les préfets au gouverneur général. Son article 3 est ainsi conçu : « L'Algérie forme trois départements, ce qui établit à 92 les départements de la République française. » A cette époque, cependant, le décret du 11 août 1875 donne une composition mixte au Conseil du Gouvernement. Celui-ci devient, ainsi, le premier organe représentatif pour l'ensemble de l'Algérie. Plus tard, le décret de rattachement du 26 août 1881 place la plupart des affaires algériennes dans les attributions des divers Minis-

tères, en autorisant pourtant ceux-ci à déléguer leurs pouvoirs au gouverneur général. En 1893, Jules Ferry s'élève violemment contre cette tendance :

« Assimiler l'Algérie à la métropole, leur donner à toutes les deux les mêmes institutions, le même régime législatif et politique, leur assurer les mêmes garanties, les mêmes droits, la même loi, c'est une conception simple et bien faite pour séduire l'esprit français... Elle pèse encore et pèsera toujours sur les esprits qui s'appliqueront à ce vaste problème. Elle a inspiré à Prévost-Paradol une de ses pages les plus émouvantes. Même aujourd'hui, après nombre d'expériences, il faut quelque courage d'esprit pour reconnaître que les lois françaises ne se transplantent pas étourdiment, qu'elles n'ont pas la vertu magique de franciser tous les rivages sur lesquels on les importe, que les milieux sociaux résistent et se défendent, et qu'il faut, en tous pays, que le présent compte grandement avec le passé. » (1).

A partir de 1896, le législateur algérien (2) réagit contre la politique d'assimilation. La personnalité de l'Algérie est consacrée. Un décret du 31 décembre 1896 fait disparaître tous les rattachements décidés en 1881 ; seuls subsistent ceux d'entre eux qui avaient été effectués auparavant. Les services sont donc placés à nouveau sous l'autorité du gouverneur général.

CHAPITRE II

LES DELEGATIONS FINANCIERES

Le 23 août 1898, deux décrets aménagent des institutions qui se veulent représentatives. D'une part, ils réorganisent le Conseil supérieur du Gouvernement (3) en faisant, dans cette Assemblée consultative, une place plus large aux élus. D'autre part, ils instituent des Délégations financières. Notons que cette juxtaposition rappelle celle du Conseil colonial au Conseil privé dans l'ancienne Charte des Isles.

(1) Cité par Jacques LAMBERT, *Manuel de législation algérienne*, Alger, 1952, p. 45.

(2) Cf. *infra*, p. 20 et suivantes.

(3) Cf. *infra*, p. 24 et p. 209.

« Ainsi étaient habilement conciliés le point de vue algérien qui exigeait une assemblée purement élective et le point de vue du Gouvernement qui s'était tenacement refusé à éliminer les fonctionnaires du Conseil supérieur. » (4).

La loi du 19 octobre 1900 dote l'Algérie d'un budget propre et, ce faisant, elle assure un pouvoir effectif tant au Conseil du Gouvernement qu'aux Délégations financières. Les décrets de 1898 et la loi de 1900 consacrent l'autonomie budgétaire de l'Algérie ; ils donnent naissance du même coup à la première Assemblée, tout à la fois élective et représentative de l'ensemble de l'Algérie. En Algérie, comme ailleurs, des franchises financières marquent la naissance des premières institutions démocratiques. Singulière démocratie, en vérité, que celle des Délégations financières !

Etudions les principales caractéristiques de cette institution, véritable ancêtre de l'Assemblée algérienne :

1. — Constitution et fonctionnement initial des Délégations financières

Les Délégations financières ont, en tout cas, le mérite de durer longtemps, de 1898 à 1945, date à laquelle elles sont remplacées par l'Assemblée financière de l'Algérie. Les Délégations organisent la représentation des intérêts économiques. Bien qu'élues au suffrage direct, elles ne le sont pas au suffrage universel. Les contribuables sont divisés en trois groupes : les colons représentant les intérêts agricoles, les non-colons représentant tout ce qui n'est pas agriculture, et les indigènes représentant les autochtones. Seuls sont élus aux Délégations « colons » et « non-colons » les citoyens ayant :

1. Vingt-cinq ans d'âge.
2. Trois années de résidence en Algérie, ce qui écarte les métropolitains arrivés récemment et ignorant les réalités algériennes.
3. La nationalité française depuis douze ans au moins, ce qui élimine les citoyens fraîchement naturalisés.

A la suite de l'extension du corps électoral par la loi du 4 février 1919 et le décret du 20 décembre 1922, le collège indigène comprend tous les électeurs inscrits sur les listes électorales des communes de plein exercice, ainsi que les membres indigènes

(4) Jacques LAMBERT, *op. cit.*, p. 287.

des commissions municipales et des *djemmaâs* des communes mixtes. (La commune de plein exercice jouit d'un régime administratif qui rappelle beaucoup celui de la commune métropolitaine. La commune mixte ne s'administre pas entièrement elle-même. Elle est souvent très étendue et comprend dans sa circonscription des centres européens et des *douars* qui forment autant de sections de communes. Chacune de ces collectivités possède une assemblée délibérante. Celle du *douar* est la *djemmaâ*). Les deux Délégations européennes comptent chacune 24 membres, cependant que la troisième Délégation ne comprend, pour commencer, que 21 délégués musulmans dont 6 kabyles qui forment dans son sein une section spéciale. De ce fait, on parle souvent non pas de trois, mais de quatre sections ou Délégations (5). Les indigènes sont tous élus, à l'exception des six représentants des territoires de commandement désignés par le gouverneur général. Plus tard, un décret du 30 juin 1937 porte le nombre des membres de la Délégation musulmane à 24 : 17 arabes et 7 kabyles. Leur désignation résulte toujours d'une combinaison de la nomination par le gouverneur général (6), et de l'élection au suffrage restreint. Les délégués financiers, en fonctions pour six ans, sont renouvelables par moitié tous les trois ans. Ils ne jouissent d'aucune immunité. Le gouverneur général convoque les Délégations, ouvre et ferme les sessions par arrêtés. Chaque Délégation, maîtresse d'ailleurs de son Règlement, travaille séparément. L'assemblée plénière est l'exception et son bureau est formé des doyens des bureaux des deux premières Délégations. Les séances, au début tout au moins, ne sont pas publiques.

2. — Attributions et évolution des Délégations financières

L'étude des attributions des Délégations financières nous fera suivre l'évolution prodigieuse de cet organisme et son influence croissante sur la vie économique, administrative et même politique de l'Algérie. Les Délégations financières sont créées, en 1898, en vue d'apporter au gouverneur général le concours d'opinions libres de gens ne faisant pas partie de l'administration. Leurs pouvoirs sont purement consultatifs et limités au domaine

(5) Cf. *infra*, p. 15, citation Thèse PELLEGRIN.

(6) *Documents algériens* : Service d'information du cabinet du gouverneur général de l'Algérie. Série politique n° 26 : *Les assemblées représentatives de l'Algérie*, 15 mars 1951, p. 1.

budgétaire. Et le président du Conseil de l'époque de préciser dans un rapport :

« Chaque Délégation délibère séparément. Elles ne peuvent être réunies pour l'examen des questions d'intérêt commun qu'en vertu d'un arrêté du gouverneur général qui spécifie l'objet de la délibération commune et l'indication des Délégations qui doivent se réunir. » (7).

A ce propos, M. Violette remarque :

« On comprend, dès lors, pourquoi aucun président n'a été prévu pour les Délégations financières car, à l'origine, il n'y a de présidence que dans ces cas exceptionnels qui sont précisés dans l'article 11 du décret du 23 août 1898, lequel, toujours en vigueur, se borne à dire : — En cas de réunion de plusieurs Délégations, la présidence et les autres fonctions du bureau sont exercées par le doyen des bureaux des deux premiers collègues. » (8).

M. Violette souligne :

« ...L'idée des Délégations siégeant en assemblée plénière à la façon d'un Parlement, n'a été envisagée dans les textes organiques que de façon incidente... » (9).

La loi du 19 décembre 1900, qui dote l'Algérie d'un budget spécial, augmente considérablement les pouvoirs des Délégations financières.

« L'une des innovations de cette loi était la création d'une Commission des Finances interdélégataire, composée de 4 colons, de 4 non-colons et de 3 indigènes. La réforme n'avait l'air de rien et ne paraissait pas digne de la moindre attention de la Direction des affaires algériennes ; en réalité ce fut l'acquiescement, donné par la loi, à la constitution d'une sorte de Chambre des Députés algérienne. La loi renonçait ainsi, implicitement au moins, à l'idée des Délégations travaillant en sections séparées en ce qui concerne le budget ; l'exposé des motifs disait du reste expressément dans une petite phrase à laquelle personne ne fit attention : " Sur le rapport de sa commission, l'assemblée plénière délibère et vote le budget. " Rien du reste dans le texte ne rappelait cette intention. Pour apprécier la façon dont cette législation bâclée procédant de silences, d'intentions, d'incidents, de déclarations capitales insérées dans un exposé des motifs, a permis l'évolution des assemblées algériennes, il faut

(7) VIOLETTE, *L'Algérie vivra-t-elle ?* Paris, 1931, p. 297.

(8) VIOLETTE, *op. cit.*, p. 297.

(9) VIOLETTE, *op. cit.*, p. 305.

remarquer que cette loi de 1900 donne implicitement aux Délégations le droit de rejeter les dépenses qui leur sont proposées, et dès lors les Délégations cessent d'être purement consultatives. A la vérité, la loi ne leur donnait pas encore l'initiative en matière de dépenses nouvelles, mais, en 1930, le gouverneur général, venant à leur secours et pour avoir leur appui, leur a reconnu expressément ce droit, et de la sorte le régime actuel est exactement contraire à ce que le législateur voulait réaliser... Le Législateur redoutait même tellement ce qui est survenu, que le rapporteur s'exprimait encore ainsi (en 1900) : " Dans cet article 7 et dans les suivants on a inséré quelques précautions, prises pour éviter que les assemblées algériennes ne dégénèrent en Parlement. On a limité la durée de leur session et réglementé leur mode de travail de façon que le mois accordé à chacune d'elles suffise à sa tâche. " » (10).

Un décret du 6 mai 1918, décidant la publicité des séances plénières des Délégations, accentue encore leur caractère parlementaire. Ainsi, par pièces et par morceaux, des textes et des habitudes viennent modifier les Délégations financières instituées par le décret de 1898. Elles se transforment en une assemblée unique jalouse de ses prérogatives. Leur fonctionnement même en est bouleversé :

« Les Délégations financières désignent, à leur session ordinaire, leur bureau, composé d'un président, de 4 vice-présidents et de 4 secrétaires. Le président était élu par l'Assemblée ; quant aux 4 vice-présidents et aux 4 secrétaires c'étaient ceux des quatre sections. Chaque Délégation élisait elle-même son bureau, composé d'un président, d'un assesseur et d'un secrétaire, et désignait ses représentants à la Commission interdélégataire des grands travaux (25 délégués) et aux commissions interdélégataires (17 délégués) appelées à examiner les questions communes aux 4 Délégations. Les membres de la Commission des Finances ne pouvaient faire partie de la Commission interdélégataire des grands travaux et chaque délégué ne pouvait appartenir à plus de trois commissions. » (11).

La session ordinaire des Délégations financières s'ouvre au mois de mai. Cependant, la loi du 31 décembre 1939 en reporte l'ouverture au mois de novembre. Comme les Délégations financières n'ont pas de règlement propre, lorsqu'elles siègent en séance plénière, l'usage s'établit d'utiliser le Règlement intérieur de la section des non-colons.

(10) VIOLETTE, *op. cit.*, p. 309.

(11) Thèse PELLEGRIN, *Le Statut de l'Algérie*, Alger, 1948, pp. 142 et 143.

En résumé, les Délégations financières, dont le caractère purement consultatif, à l'origine, est lié à un système électoral restreint et peu démocratique, tendent à se constituer en Parlement et à revendiquer une souveraineté qui ne peut, dans le cadre de la République française, appartenir qu'à une assemblée issue du suffrage universel. Comme l'a écrit M. Violette en 1931 :

« Les Délégations ont conscience qu'elles ont joué un rôle considérable dans l'histoire de l'Algérie, et c'est par une pente naturelle qu'elles cherchent à grandir encore. Elles ont interprété fidèlement, intelligemment, les besoins de l'Algérie pendant trente ans, et si elles en arrivent à considérer que l'Algérie désormais leur appartient, c'est qu'elles ont l'arrière-pensée que l'Algérie constituera un jour un *Dominion*. » (12).

Telle est l'explication des empiétements successifs des Délégations financières. Une fois leur souveraineté budgétaire assise, elles ont cherché à étendre leur influence dans les domaines administratif et exécutif au moyen :

- de la multiplication des commissions interdélégataires dont nous avons signalé l'existence plus haut ;
- du budget extraordinaire des grands travaux dont les Délégations financières augmentent les postes au détriment du budget ordinaire. Pour ce dernier, en effet, la règle est que le gouverneur général, tout comme le ministre, peut toujours effectuer des virements de poste à poste à l'intérieur d'un chapitre. Dans le budget extraordinaire, par contre, il y a autant de chapitres que d'articles de dépenses. Du fait de son extension, le gouverneur général ne peut donc plus construire une école ou entreprendre un « grand travail » quelconque sans l'autorisation expresse des Délégations financières.

La dépendance du gouverneur général par rapport aux Délégations financières est encore accrue de la façon suivante, rapportée, en 1931, par M. Violette :

« ...Aujourd'hui, par une évolution qui ne peut étonner personne, les Délégations financières ayant fini par user les gouverneurs généraux qui voulaient réellement gouverner, le gouverneur général tend à ne plus devenir qu'une façon de président du Conseil, responsable théoriquement devant le Gouvernement de la métropole, mais pratiquement devant les seules Déléga-

(12) VIOLETTE, *op. cit.*, p. 315.

tions financières. La formule répétée de tous les discours du gouverneur général, qui a précédé M. Carde, c'est qu'il ne se reconnaît le droit de gouverner ni même d'administrer qu'en plein accord avec les Délégations financières. » (13).

Plus révélateurs encore des velléités parlementaires et autonomistes des Délégations financières, sont les faits suivants rapportés par M. Violette :

« Ne vient-on pas de voir le président des Délégations, à l'insu du gouverneur général, venir à Paris, avec plusieurs de ses collègues, discuter avec le président du Conseil la question de la contribution de l'Algérie aux charges militaires. » (14).

Démarche, au demeurant, fort mal accueillie par les parlementaires algériens qui l'interprètent comme un empiètement sur leurs attributions.

Lors de la fête du Centenaire, le protocole, ignorant, pour des raisons déjà exposées, le président des Délégations financières,

« ne pouvait le faire marcher de pair avec le président du Conseil supérieur qui est le gouverneur général, comme le protocole fait marcher de pair le président de la Chambre, après le président du Sénat. Cependant, les Délégations tenaient à cette prérogative qu'elles estimaient essentielle ; elles obtinrent du gouverneur général que le président des Délégations aurait dans toutes les fêtes du Centenaire une place analogue à celle que le protocole métropolitain assigne au président du Sénat, et pour souligner cette importante innovation il fut attribué à ce président 60.000 francs de frais de représentation à l'occasion des fêtes du Centenaire. Le ministre de l'Intérieur a, bien entendu, acquiescé » (15).

Voici, pour finir, un exemple encore plus significatif :

En 1929, le Parlement offre à l'Algérie, à l'occasion du Centenaire, un cadeau de 150 millions, en vue de la construction d'écoles, de l'aménagement d'adductions d'eau, de formations hospitalières, etc... Les Délégations financières refusent alors les 150 millions, en dépit des besoins pressants de l'Algérie en écoles, en eau, et en hôpitaux, sous le prétexte que ces subventions portent atteinte à leurs prérogatives. Bien des Parlements souverains, dans des Etats indépendants, n'ont plus, aujourd'hui, une pareille susceptibilité !

La cause de cette attitude, il faut la rechercher dans la compo-

(13) VIOLETTE, *op. cit.*, p. 291.

(14) VIOLETTE, *op. cit.*, p. 315.

(15) VIOLETTE, *op. cit.*, p. 307.

sition des Délégations financières. En 1930, 53 délégués, sur les 69 que comptent les Délégations, représentent, exclusivement ou principalement, les intérêts agricoles, ceux de la colonisation. Ce refus eût-il été possible de la part d'une assemblée issue du suffrage universel et égalitaire ? Nous en doutons. Une telle incohérence est l'inévitable rançon de la concentration de tous les pouvoirs représentatifs dans les mains d'un petit groupe de privilégiés. Elle trahit le divorce existant, du fait d'un système électoral censitaire et colonial, entre le pays réel et le pays légal.

CHAPITRE III

L'ASSEMBLEE FINANCIERE

Après la guerre de 1939-1945, on est obligé de sacrifier aux nombreuses critiques qu'a suscitées le fonctionnement des Délégations financières. L'ordonnance du 15 septembre 1945 supprime les Délégations en abrogeant les décrets du 23 août 1898. Mais la loi du 19 décembre 1900 reste en vigueur, aussi faut-il créer une assemblée susceptible de voter le budget de 1946. L'ordonnance du 15 septembre 1945 arrête d'extrême urgence les règles de composition et d'attribution de la nouvelle assemblée qui prend le nom d'Assemblée financière.

1. — Constitution et fonctionnement

Comme le temps manque pour organiser une consultation électorale avant le début de 1946, en vue de la désignation des membres de la nouvelle Assemblée, le législateur de 1945 décide d'avoir recours aux Conseils généraux. L'ordonnance porte en effet que l'Assemblée financière se compose de 37 membres élus annuellement par les trois Conseils généraux d'Algérie, à raison de 12 pour le département d'Oran, dont 5 musulmans, de 10 pour le département d'Alger, dont 4 musulmans, et de 15 pour le département de Constantine, dont 6 musulmans. Les musulmans ont 15 représentants sur les 37 que compte l'Assemblée financière. La règle de l'ordonnance du 7 mars 1944, qui prévoit que 2/5 des sièges aux assemblées locales d'Algérie reviendront aux musulmans non-citoyens, est donc observée dans la mesure

du possible. L'arrêté gubernatorial du 3 novembre 1945, pris en exécution de l'ordonnance du 15 septembre de la même année, prévoit parallèlement que, sur les cinq membres du bureau de l'Assemblée, deux sont musulmans, et que, sur les dix membres de la Commission des Finances, quatre représentent obligatoirement les musulmans. Cette Assemblée, créée à titre provisoire, fonctionne, néanmoins, durant trois ans. Son fonctionnement soulève de nombreuses critiques. En effet, vu que les Conseils généraux tiennent leur session au mois d'octobre-novembre, l'Assemblée doit en attendre la clôture avant de pouvoir siéger. De ce fait, elle en est réduite à voter à la hâte le budget qui doit être transmis à l'approbation du Pouvoir central et réglé avant le 31 décembre.

Par ailleurs, la désignation des membres des commissions donne lieu à de nombreuses difficultés. Après avoir désigné sa Commission des Finances de dix membres, l'Assemblée financière ne dispose, pour répartir dans les cinq commissions générales comptant 12 à 15 membres chacune, que de 27 unités ; car les membres de la Commission des Finances ne peuvent faire partie d'aucune autre commission. Or, il faut absolument observer la règle des deux cinquièmes et éviter qu'un membre de l'Assemblée financière ne siège dans plus de trois commissions. A ce propos, M. Pellegrin constate :

« Les travaux des Commissions n'étaient naturellement pas facilités, car, si ces dernières pouvaient théoriquement siéger toutes en même temps, il va sans dire qu'elles ne pouvaient siéger au complet, d'où un ralentissement de leurs travaux faute de quorum. » (16).

2. — Compétences de l'Assemblée financière

Comme son nom l'indique, l'Assemblée financière gère les finances de l'Algérie. Le budget est encore préparé par le gouverneur général et soumis au contrôle préalable du Pouvoir central, avant d'être présenté à l'Assemblée qui peut toujours l'amender. Il est voté chapitre par chapitre, sur le rapport de la Commission des Finances. En cela, l'Assemblée financière a tout simplement pris la succession des Délégations financières. Son mauvais fonctionnement et son caractère temporaire l'empêchent d'accroître son importance, comme l'ont fait les Délégations financières. En 1947, il s'avère urgent de remplacer l'Assemblée financière par un organisme mieux conçu.

(16) PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 148.

CHAPITRE IV

L'ANCIEN REGIME LEGISLATIF DE L'ALGERIE

Examinons dans ses grandes lignes le régime législatif en vigueur en Algérie avant l'introduction du Statut de 1947. Ce régime est celui de l'Algérie pendant plus d'un siècle. Il se caractérise par son archaïsme et par son obscurité.

« Par son archaïsme, puisque le " régime des décrets " auquel l'Algérie était soumise trouvait son fondement dans une loi du 24 avril 1833 et une ordonnance du 22 juillet 1834. Par son obscurité, la jurisprudence ayant dû faire, en partant de ces deux textes, un énorme travail d'interprétation, pour aboutir à une construction compliquée et subtile, dont les juristes eux-mêmes ne saisissaient pas toujours facilement les lignes directrices et la portée exacte. » (17).

A la base de l'ancien régime législatif de l'Algérie, nous trouvons un principe, celui de la spécialité législative : pour être applicable à l'Algérie, une loi doit avoir été expressément déclarée telle par le Parlement. Par là est souligné le particularisme algérien.

Remarquons cependant que, dès l'origine, le principe de la spécialité se trouve atténué en Algérie du fait de l'application des lois antérieures à l'annexion, donc antérieures au 22 juillet 1834. Cette application elle-même n'est d'ailleurs pas totale, tant s'en faut. La législation française conçue pour la métropole ne peut pas être tout entière étendue à l'Algérie. Aussi, la jurisprudence entreprend-elle de n'appliquer à l'Algérie que les lois d'intérêt général et qui sont compatibles avec les circonstances locales. La jurisprudence fait, au moyen d'une distinction subtile, une autre brèche dans le principe de la spécialité législative. Elle déclare en effet applicables en Algérie les « lois modificatives » de textes déjà en vigueur dans ce pays. Au début, il s'agit seulement des lois modificatives de textes eux-mêmes applicables parce qu'antérieurs à l'annexion. La Cour de Cassation consacre la doctrine de la Cour d'Appel d'Alger (décision du 16 janvier 1857), qui est favorable à l'applicabilité des lois modificatives, dans une série d'arrêts qui confirment, par la même occasion, l'introduction des

(17) *Documents algériens*. Service d'information du cabinet du gouverneur général de l'Algérie. Série politique n° 24. *Le régime législatif de l'Algérie* par BEYSSADE, 30 décembre 1949, p. 1.

lois antérieures à 1834. Par la suite, cette doctrine est appliquée aussi aux lois modificatives de textes étendus spécialement à l'Algérie après 1834 (18).

Par contre, ne sont pas applicables les lois innovatoires, c'est-à-dire celles qui effectuent des transformations profondes ou portent atteinte à l'esprit de la législation antérieure. Cette subtile distinction jurisprudentielle entre lois simplement modificatives et lois innovatoires n'a jamais été limpide. Il résulte

« d'une jurisprudence constante de la Cour de Cassation, affirmée par de nombreux arrêts, qu'on doit entendre par loi modificative, et à ce titre dispensée d'une promulgation spéciale, celle qui se borne à de simples modifications, qui s'incorporent par la suite au texte modifié pour en faire désormais partie intégrante. Lorsqu'au contraire la loi contient des innovations profondes, dépassant la mesure de simples modifications de détail, ne pouvant, grâce à leur étendue et à leur portée, prendre place dans le texte modifié, lorsqu'elle crée un état de droit nouveau ou un ordre de chose entièrement nouveau pour le substituer à l'ancien, il faut dire qu'il y a là une institution nouvelle ou un régime nouveau qui ne peut être exécutoire en Algérie qu'autant que la loi qui l'inaugure y aurait fait l'objet d'une promulgation spéciale » (19).

Commentant cette jurisprudence, M. Milliot remarque :

« La distinction des lois modificatives et innovatoires n'est qu'en apparence établie en contemplation de l'importance matérielle et du caractère de nouveauté que représentent les lois réformatrices ; elle est en réalité fonction de la différence ou de la similitude de la situation juridique initiale en France et en Algérie. » (20).

Nous voyons réapparaître par là la volonté d'assimilation opposée à l'application intégrale du principe de la spécialité législative. Si l'on considère l'importance relative des sources de la législation algérienne antérieure au Statut de 1947, on ne peut qu'être frappé du rôle modeste qu'y tient la loi. Notons cependant que le Parlement avec son pouvoir général de légiférer est habilité à s'annexer n'importe quel domaine par ses interventions législatives qui, dès lors, ne laissent au Gouvernement, en

(18) Cf. CL. ROSSILLON : *Le régime législatif de la France d'outre-mer*, Paris, 1953, p. 61.

(19) Tribunal de Constantine, 4 février 1908, cité par BEYSSADE, *op. cit.*, p. 2.

(20) GIRAULT et MILLIOT, *Principes de colonisation et de législation coloniale*. L'Algérie, 5^e édition, p. 236.

la matière, qu'un pouvoir réglementaire. Enfin, certaines décisions, telles que l'amnistie et les modifications territoriales, sont toujours demeurées de la compétence exclusive du Parlement.

Le second principe qui fonde l'ancien régime législatif de l'Algérie, c'est la faculté qu'a le Gouvernement de « légiférer » par décret.

« Historiquement, écrit M. Cl. Rossillon, ce régime est apparu comme une conséquence de la spécialité législative. » (21).

Ce système trouve en Algérie sa base juridique dans la loi du 24 avril 1833, qui dispose en son article 25 :

« Les établissements français dans les Indes orientales et en Afrique et l'établissement de pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon continueront d'être régis par ordonnances du Roi. »

L'expression « établissements français d'Afrique » ne s'applique, à l'origine, qu'aux comptoirs du Sénégal, mais on admet bientôt que l'ordonnance du 22 juillet 1834, en annexant l'Algérie, fait entrer celle-ci au nombre des établissements visés par la loi de 1833. Ainsi, cette loi donne naissance au régime des ordonnances, bientôt appelé « régime des décrets ». La nature juridique de ces décrets a fait l'objet d'une querelle désormais célèbre.

« Certains juristes, écrit Beyssade, frappés par le fait que les décrets pris en vertu de la loi du 24 avril 1833 pouvaient modifier les lois antérieures au 22 juillet 1834 et applicables de plein droit à l'Algérie, y ont vu l'exercice d'un pouvoir législatif délégué par le Parlement. D'où l'expression parfois employée de "décrets de valeur législative". D'autres, au contraire, faisaient observer qu'aucune disposition constitutionnelle n'opérerait de partage de compétence entre le Parlement et l'autorité exécutive. Ils considéraient donc que la loi de 1833 avait implicitement retiré aux lois dont il s'agit leur force législative, ce qui permettait leur modification ultérieure par des textes purement réglementaires. » (22).

Au début, la jurisprudence du Conseil d'Etat, en se refusant au contrôle juridictionnel de la légalité des décrets, s'est montrée favorable à la thèse des décrets de valeur législative. Aux environs de 1890, le régime des décrets se trouve en butte à des critiques toujours plus nombreuses. La jurisprudence change et le décret devient justiciable du Conseil d'Etat par la voie du

(21) Claude ROSSILLON, *op. cit.*, p. 70.

(22) BEYSSADE, *op. cit.*, p. 2.

recours pour excès de pouvoir. Désormais, ces décrets ne sont plus des manifestations du pouvoir législatif, si tant est qu'ils l'aient jamais été, mais des règlements émanant d'une autorité administrative. Le Gouvernement peut statuer par décret dans toutes les matières non légiférées ; le domaine dans lequel il exerce ce pouvoir est fonction des interventions législatives, donc éminemment variable. Dans certains cas, il institue une législation originale élaborée en fonction de la situation particulière de l'Algérie ; dans d'autres cas, il étend à l'Algérie, avec ou sans adaptation, des lois métropolitaines. Dans cette dernière hypothèse, les décrets qu'il prend sont ordinairement qualifiés par la jurisprudence de « décrets de promulgation spéciale », expression inexacte en droit, car ces décrets ne sont pas des actes de promulgation, mais de confection de loi (23).

Comme nous l'indiquons plus haut, le régime des décrets est abondamment critiqué. Il apparaît comme peu démocratique, vu qu'il n'organise pas la participation des intéressés à l'élaboration de la norme juridique, ni même leur consultation.

Absence de publicité suffisante, confusion, insécurité, tout concorde à condamner ce régime autoritaire dont Paul Leroy-Beaulieu dit qu'il a « quelque chose d'humiliant » pour nos colonies, qui n'est pas sans évoquer les pratiques de l'assujettissement (24).

Dans ce système, le pouvoir réglementaire proprement dit émane de deux autorités : le chef de l'Etat et le gouverneur général. Le premier tient ce droit de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui lui donne mission d'assurer l'exécution des lois.

« Cette attribution de compétence comporte traditionnellement, dans nos institutions, le pouvoir de réglementer. » (25).

En conséquence du principe de la spécialité législative, les décrets réglementaires sont particuliers à l'Algérie. Cependant, ils peuvent être communs à la métropole et à l'Algérie, lorsqu'ils le déclarent expressément ou interviennent en exécution d'une loi commune.

Quant au gouverneur général, aucun texte organique ne lui

(23) MILLIOT, *Cent ans de législation algérienne*, dans *L'œuvre législative de la France en Algérie*, p. 127. Collection du Centenaire, cité par BEYSSADE, *op. cit.*, p. 2.

(24) *L'Algérie et la Tunisie*, Paris, 1887, cité par Cl. ROSSILLON, *op. cit.*, p. 74, et par J. LAMBERT, *op. cit.*, p. 82.

(25) PINTO, *Droit constitutionnel*, 2^e édition, Lille, 1952, p. 533.

confère expressément le pouvoir réglementaire. Le décret du 23 août 1898 déclare seulement : « Le Gouvernement et la haute administration de l'Algérie sont centralisés à Alger sous son autorité. » En fait, on admet rapidement que le gouverneur général détient un pouvoir réglementaire subordonné à celui du Gouvernement et à ses décrets, pouvoir qui lui est confirmé par un décret du 12 septembre 1946. Dans l'exercice de son pouvoir réglementaire, le gouverneur général est secondé par un Conseil de Gouvernement, qu'il est parfois obligé de consulter, mais dont il n'est pas tenu de suivre les avis.

CHAPITRE V

L'EVOLUTION SCHEMATIQUE DE L'ALGERIE JUSQU'EN 1947

1. — Histoire

Revenons maintenant quelques instants à l'histoire et essayons de retracer les grandes lignes de l'évolution politique de l'Algérie jusqu'aux années 1946-1947 où sont adoptés la Constitution de la République française et le Statut de l'Algérie.

La politique d'assimilation née en 1848 reste lettre morte en ce qui concerne les musulmans. Ceux-ci demeurent des sujets français sans pouvoir devenir citoyens autrement que par une naturalisation, qui n'est jamais populaire vu qu'elle exige des intéressés le renoncement à leur statut personnel d'essence religieuse. D'ailleurs, l'administration fait tout son possible pour décourager les musulmans qui désirent se faire « naturaliser ». En bref, l'assimilation n'est appliquée avec succès qu'aux indigènes israélites. Ces derniers, en 1870, du jour au lendemain, sont déclarés citoyens français par le décret Crémieux qui les « naturalise » tous en bloc.

En 1890, l'Algérie est dotée de l'autonomie financière à laquelle viennent s'ajouter, comme nous l'avons signalé, d'autres franchises au bénéfice de l'élément européen et colon de la population algérienne.

Le premier conflit mondial répand les idées wilsoniennes du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Après la guerre,

l'Emir Khaled, petit-fils d'Abd-el-Kader, fait campagne pour l'indépendance de l'Algérie. Puis, l'« Etoile nord-africaine » (qui deviendra le P.P.A. ou Parti populaire algérien), avec Messali Hadj, et les *oulamas*, sous la direction du Cheikh Ben Badis, créent un nationalisme algérien, dont les progrès, d'abord lents, vont bientôt croissant (26).

En 1930, les « évolués », c'est-à-dire les musulmans qui ont reçu l'éducation française, ne sont, dans leur grande majorité, pas encore acquis à l'idée nationale. Le titre d'un recueil d'études de M. Ferhat Abbas, *De la colonie vers la province*, résume assez bien leurs aspirations politiques. Ainsi, en dépit de profondes divergences, une opinion publique musulmane naît, qui se revendique tout entière de l'anti-colonialisme ; avec elle s'accroît le « malaise algérien » (27).

Après le succès du Front populaire en 1936, une délégation va à Paris, réclamant la citoyenneté française dans le statut musulman. Le projet Blum-Violette lui donne en partie satisfaction. Le dépôt de ce projet suscite un véritable « élan mystique », pour reprendre le mot de Ch.-A. Julien (28), en sa faveur, sauf dans les milieux nationalistes. Le projet admet 21.000 indigènes à bénéficier de la citoyenneté sans abandon du statut civil. C'est donc un texte modéré et peu révolutionnaire. Néanmoins, les colons unanimes le font échouer. L'abandon du projet Blum-Violette provoque chez les « évolués » une déception profonde qui les pousse au nationalisme, lequel leur apparaît désormais comme la seule issue (29).

Sur ces entrefaites, la guerre éclate et la capitulation de 1940 s'accompagne, en Algérie comme ailleurs, d'une perte de prestige lourde de conséquences. Cet acte achève de déconsidérer la France aux yeux d'une importante partie de l'opinion musulmane.

Les régimes du maréchal Pétain, de l'amiral Darlan, du général Giraud et du général de Gaulle se succèdent et se chevauchent.

En décembre 1942, Darlan et Giraud demandent « aux leaders politiques musulmans de pousser les populations à l'effort de guerre » (30).

(26) Cf. Gabriel ESQUER, *L'Histoire de l'Algérie*, Paris, 1950, p. 94 et suivantes.

(27) Titre d'un livre de KESSOUS, ancien sénateur et directeur du journal *Communauté algérienne*.

(28) Ch.-A. JULLIEN, *L'Afrique du Nord en marche*, Julliard, Paris, 1952, p. 127.

(29) Ch.-A. JULLIEN, *op. cit.*, p. 128.

(30) ESQUER, *op. cit.*, p. 109.

M. Ferhat Abbas en profite pour faire signer par ses collègues un Message aux autorités françaises réclamant :

« la réunion d'une conférence réunissant les élus et les représentants de toutes les organisations musulmanes, avec comme programme l'élaboration d'un Statut politique, économique et social, qui donnera aux masses la conscience de leurs droits et la compréhension de leur devoir de participer à l'effort de guerre. » (31).

Ce message étant resté sans réponse, un groupe d'élus musulmans, sous la direction de M. Ferhat Abbas, signe, le 10 février 1943, le Manifeste du peuple algérien, réclamant une Constitution propre à l'Algérie.

Une Commission gouvernementale d'études économiques et sociales musulmanes se réunit, à laquelle M. Ferhat Abbas apporte, le 26 mars, sous forme d'additif, un programme précis de réformes : transformation immédiate du Gouvernement général en Gouvernement algérien, avec Ministères confiés pour moitié aux Français et aux musulmans. Le chef de ce Gouvernement serait le gouverneur général et prendrait le titre d'ambassadeur haut-commissaire de France en Algérie. Cet additif propose, en outre, qu'à la fin des hostilités, l'Algérie soit érigée en Etat algérien, doté d'une Constitution propre, élaborée par une Assemblée constituante élue au suffrage universel par tous les habitants de l'Algérie.

Le général Catroux, nouveau gouverneur général de l'Algérie, refuse de prendre ce programme en considération et décide une série de réformes économiques, sociales et administratives, constituant un ensemble de six ordonnances, publiées le 6 août 1943.

Dans une atmosphère tendue, les Délégations financières sont convoquées en session ordinaire le 22 septembre 1943. Les délégués financiers musulmans ne siègent pas et adressent au gouverneur général et au général de Gaulle, chef du Gouvernement provisoire, un nouvel appel en faveur des réformes prises en considération par la Commission d'études (32). Le 23 septembre, le général Catroux prononce la dissolution de la section indigène des Délégations financières et envoie en résidence forcée deux de ses membres, M. Sayah Abdelkader, président de la section arabe des Délégations financières et signataire du Manifeste, et M. Ferhat Abbas, créateur et animateur de l'Union des élus

(31) ESQUER, *op. cit.*, p. 109.

(32) *Du Manifeste à la République algérienne*, Editions Libération, Alger, 1948, pp. 58 et 59.

et auteur du Manifeste. La plupart des élus musulmans rentrent alors dans le « bercail administratif ».

Le 12 décembre 1943, le général de Gaulle promet, dans son discours de Constantine, les droits de citoyens français à certaines catégories d'indigènes, sans abandon de leur statut personnel. L'ordonnance du 7 mars 1944, qui est une réédition du projet Blum-Violette, vient réaliser ces promesses. Le Gouvernement s'en tient donc à l'assimilation repoussée à la fois par les colons et par les indigènes.

M. Ferhat Abbas obtient de publier un journal et fonde le Parti des Amis du Manifeste et de la Liberté, qui devient bientôt l'U.D.M.A. (Union démocratique du Manifeste algérien). Il répand, au moyen d'une propagande intense, l'idée d'une « République algérienne autonome, fédérée à une République française, renouvée, anti-coloniale et anti-impérialiste ».

Au printemps 1945, une rébellion éclate dans le Constantinois, qui est bientôt réprimée dans le sang.

En juin 1946, aux élections à la Constituante, l'U.D.M.A. emporte onze sièges sur treize. Le 9 août, M. Ferhat Abbas dépose le projet d'un nouveau Statut de l'Algérie, plus accentué, dans le sens de l'autonomie, que l'additif au Manifeste. Nous aurons l'occasion de l'étudier plus loin, car ce projet a été proposé à nouveau en 1947, lors de l'élaboration du Statut de l'Algérie.

A la veille de l'adoption de la Constitution de la Quatrième République, le nationalisme algérien, représenté par l'U.D.M.A., le M.T.L.D. (Mouvement pour le triomphe des libertés démocratiques), de Messali, nouvelle version du P.P.A., et le P.C.A. (Parti communiste algérien), est fortement implanté dans le pays. En 1946, la République se donne une nouvelle Constitution, dont nous allons maintenant étudier les principales innovations en ce qui concerne l'Algérie et les rapports France-outré-mer.

2. — Constitution de 1946

Dans les deux Assemblées constituantes, deux doctrines s'opposent en ce qui concerne l'outré-mer, celle de l'assimilation et celle de l'autonomie ou du fédéralisme. Ces deux thèses se réclament l'une et l'autre des principes de 1789, de l'anti-colonialisme et du libéralisme. Mais, tandis que l'une, l'assimilation, prône le libéralisme à l'échelon des individus et tend à accorder aux citoyens les mêmes droits et les mêmes devoirs dans tout l'Empire, l'autre, le fédéralisme, ne vise pas à l'égalité des individus

au sein de l'Etat, mais à celle des Etats au sein de l'Empire ou de l'Union.

« En réalité, écrit M. Lampué, la rencontre de ces deux tendances avait abouti, dans le texte proposé par la Commission, et elle allait aboutir dans la Constitution adoptée le 19 avril, tantôt à la contradiction et tantôt à l'incertitude. » (33).

Néanmoins, le projet de Constitution élaboré par la première Constituante se fonde dans l'ensemble sur le principe unitaire de l'assimilation.

La deuxième Assemblée constituante, élue le 2 juin 1946, reprend la discussion dans son ensemble et aboutit à une œuvre de compromis dont nous allons voir les traits principaux.

La Constitution actuelle contient les dispositions suivantes dans son Préambule :

« La France forme avec les peuples d'outre-mer une union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion. L'Union française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité. Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques, et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus. »

Dans ce texte, nous trouvons mêlées deux idées bien différentes : l'égalité des individus et l'association des peuples, qui correspondent, nous l'avons vu, aux deux notions opposées d'assimilation et d'autonomie. Mais la notion de fédéralisme y est apparemment prédominante.

Cependant, le Préambule ne fait que proclamer, en ce qui concerne l'Union française, des principes généraux qui correspondent davantage à une vue d'avenir, à un programme, qu'à une institution de droit positif. Aussi ne s'explique-t-il en aucune façon sur la situation de l'Algérie dans le cadre de l'Union française. A vrai dire, le corps même de la Constitution ne nous éclaire pas davantage sur ce problème capital.

(33) LAMPUÉ, *Revue juridique et politique de l'Union française*, janvier-mars 1947, p. 11.

« Chaque fois que le problème algérien avait été évoqué devant la Commission de la Constitution, écrit Lampué, le rapporteur général avait répondu qu'il convenait de l'écarter et qu'il devait faire l'objet d'une loi spéciale. » (34).

Nous reviendrons plus loin sur ce problème. En attendant, bornons-nous à signaler les principales dispositions constitutionnelles régissant la structure de l'Union française. L'article 60 de la Constitution du 27 octobre 1946 nous apprend que l'Union française proprement dite, c'est-à-dire dans le sens d'association, est formée d'une part de la République française, qui comprend la France métropolitaine, les départements et territoires d'outre-mer, d'autre part des territoires et Etats associés. De même que les territoires, les départements d'outre-mer ne sont donc pas dans une situation fédérale, ni même pré-fédérale. Ils sont parties intégrantes de la République française. Leurs habitants sont tous citoyens français. Ici, c'est donc l'assimilation qui s'applique en principe.

L'article 74 de la Constitution dispose que :

« Les territoires d'outre-mer sont dotés d'un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Ce statut et l'organisation intérieure de chaque territoire d'outre-mer ou de chaque groupe de territoires sont fixés par la loi après avis de l'Assemblée de l'Union française et consultation des assemblées territoriales. »

Notons que la Constitution ne prévoit expressément de Statut particulier ni pour les départements d'outre-mer, ni pour les groupes de ces mêmes départements. L'article 72 de la Constitution sur le régime législatif des territoires d'outre-mer consacre le principe de la spécialité législative. Par contre, l'article 73 relatif aux départements d'outre-mer prévoit que :

« Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi. »

En ce qui concerne les Etats associés dans l'Union française, l'article 61 arrête :

« La situation des Etats associés dans l'Union française résulte pour chacun d'eux de l'acte qui définit ses rapports avec la France. »

(34) LAMPUÉ, *Revue juridique et politique de l'Union française*, octobre-décembre 1947, p. 477.

Signalons enfin que l'article 75 de la Constitution apporte une exception à la rigidité juridique du cadre général de l'Union française. Cet article prévoit, en effet, la possibilité, pour les divers membres de la République et de l'Union française, de passer d'une catégorie à l'autre, mais ceci dans le cadre seulement fixé par l'article 60 dont nous avons déjà parlé.

Nous n'avons pas l'intention d'étudier ici les organes centraux de l'Union française, qui sont la Présidence, le Haut-Conseil et l'Assemblée, ni la façon dont l'Algérie a été appelée à participer à ces derniers. Mais il nous faudra revenir, dans un prochain chapitre, sur le classement de l'Algérie dans l'Union française et sur les rapports du Statut de l'Algérie et de la Constitution.

CHAPITRE VI

LES PROJETS ET PROPOSITIONS DE STATUT DE L'ALGERIE DEPOSES AU PARLEMENT EN 1947

En 1946 et en 1947, de nombreux projets et propositions de lois portant sur le Statut de l'Algérie sont déposés sur les bureaux de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République. Il est remarquable que tous ces textes prévoient l'instauration d'une assemblée électorale représentative de l'ensemble de l'Algérie. Nous n'examinerons cependant pas ces projets et propositions dans l'ordre chronologique de leur dépôt. Nous commencerons par le projet le plus révolutionnaire, pour passer ensuite progressivement aux projets plus conservateurs et plus modérés dans le rôle qu'ils réservent à leur assemblée. Et nous n'étudierons, dans ces différents textes, que les dispositions intéressant leur assemblée représentative.

1. — L'Assemblée algérienne constituante selon la proposition de loi de MM. Sayah et Bendjelloul

MM. les Conseillers de la République Sayah Abdelkader, Mohamed Salah, Bendjelloul, Sid Cara, Abdelmadjid Ou Rabah déposent, sur le bureau du Conseil de la République (35), une proposition de loi « tendant à doter l'Algérie d'une Constitution », par l'élection en Algérie d'une Assemblée algérienne constituante dont voici les caractéristiques projetées :

a) *Constitution et fonctionnement de l'Assemblée algérienne constituante*

La proposition de loi de MM. Sayah Abdelkader et Bendjelloul tend à la convocation des électeurs en collège électoral unique. Pour lever toute équivoque, MM. Sayah et Bendjelloul précisent dans l'exposé des motifs que l'unicité du collège électoral doit s'entendre comme l'application du suffrage universel à tous les éléments ethniques du pays. C'est là déjà une conception révolutionnaire. L'article unique de la proposition de loi prévoit que sont électeurs « tous les habitants de l'Algérie, sauf les étrangers, âgés de vingt ans au moins... ». Le chiffre même de vingt ans est une nouveauté en droit français. Il est vrai qu'en l'occurrence, l'Algérie n'aurait plus fait partie du système juridique français, car une Constituante n'aurait pu qu'entériner une manière de sécession. Le nombre des « représentants » de cette Assemblée n'est pas précisé. Mais l'article unique prévoit qu'elle siégera à Alger pendant un an au maximum.

b) *Compétence de l'Assemblée algérienne constituante*

La proposition de loi de MM. Sayah et Bendjelloul tend à doter l'Algérie d'un pouvoir constituant autonome, dont l'Assemblée algérienne constituante a l'exercice.

« ...Elle donne à l'Algérie un Super-Parlement ; placé dans la hiérarchie des institutions ayant le pouvoir de légiférer, au-dessus du Parlement ordinaire. » (36).

L'exposé des motifs de la proposition de loi Sayah Abdelkader remarque :

« Ce serait au sein de cette Constituante que pourraient uti-

(35) Conseil de la République, séance du 29 avril 1947.

(36) PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 152.

lement se confronter toutes les opinions et toutes les thèses relatives à l'avenir de l'Algérie. »

Toujours est-il que la raison d'être de la Constituante est l'élaboration en moins d'un an d'une Constitution ou plutôt d'un projet de Constitution. Car les auteurs de la proposition, s'inspirant de la procédure adoptée pour l'établissement de la Constitution de la Quatrième République, prévoient que le projet de Constitution issu de la Constituante doit être « soumis au pays par voie de référendum », marquant ainsi leur souci de reconnaître le principe de la souveraineté populaire. S'inspirant encore de l'exemple français et de la supériorité du Pouvoir constituant, il est probable que, si une Constituante algérienne avait été réunie, elle serait rapidement intervenue dans les domaines législatif et exécutif.

2. — Le Parlement de la proposition U.D.M.A.

Le groupe U.D.M.A. (Union démocratique du Manifeste algérien) de la deuxième Constituante, sous la direction de M. Ferhat Abbas, dépose, le 9 août 1946, une proposition de loi « tendant à établir la Constitution de la République algérienne en tant qu'Etat associé, membre de l'Union française ». Cette proposition est à nouveau déposée sur le bureau de l'Assemblée Nationale, le 20 mai 1947, par M. Benchennouf qui, d'ailleurs, n'a pas l'étiquette U.D.M.A. A cette époque, en effet, le parti de M. Ferhat Abbas n'a aucun représentant à l'Assemblée Nationale. Enfin, la proposition U.D.M.A. est reprise par M. Saadane au Conseil de la République. L'exposé des motifs, après avoir montré que l'autonomie de l'Algérie existe depuis 1900, mais au profit des seuls colons, présente le fédéralisme du Manifeste comme une solution de réconciliation entre les Algériens français et musulmans.

Voyons les principales caractéristiques du Parlement algérien selon la proposition U.D.M.A. :

a) Constitution et fonctionnement du Parlement algérien

L'article 10 de la proposition prévoit :

« Le pouvoir législatif de la République algérienne est exclusivement dévolu à une assemblée unique : le Parlement algérien. »

Ainsi, le bicamérisme est écarté, d'emblée, par les membres

de l'U.D.M.A. Le même article 10, parlant du Parlement algérien, poursuit :

« ...Une loi en déterminera la composition et le fonctionnement. »

La proposition institue, pour l'élection de ce Parlement, le suffrage universel, égal, direct et secret, pour tous les citoyens algériens.

Voici comment la proposition U.D.M.A. entend régler le problème des nationalités :

« *Art. 6.* — Tout citoyen français métropolitain jouit en Algérie de la qualité de citoyen algérien. En conséquence, il possède sur le territoire algérien les mêmes droits que les citoyens algériens, y compris le droit de suffrage et l'accès aux fonctions publiques. Réciproquement, tout citoyen algérien jouit en France de la qualité de citoyen français. En conséquence, il possède sur le territoire français les mêmes droits que les citoyens français, y compris le droit de suffrage et l'accès aux fonctions publiques... »

« L'élection, dit l'article 11, a lieu au scrutin de liste, avec représentation proportionnelle intégrale et attribution des restes sur le plan national. »

Il semble donc que la proposition institue implicitement le collège unique et abolisse toute discrimination électorale entre les citoyens musulmans et européens, entre les citoyens de « statut personnel » et ceux de statut civil français. Néanmoins, l'article 12 laisse la porte ouverte à une application progressive des principes ci-dessus énoncés en prévoyant un régime transitoire :

« Une loi ordinaire définira le régime électoral et déterminera les circonscriptions pour l'élection des députés. Cette loi électorale, établie pour cinq ans par le Parlement français, devra assurer une représentation équitable des Européens et des musulmans avec le souci d'assurer la fusion de tous les intérêts au sein de la communauté algérienne. »

L'article 16 de la proposition institue l'irresponsabilité des députés dans des termes presque identiques à ceux de l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et de l'article 21 de la Constitution de la Quatrième République. Cet article 16 organise aussi l'inviolabilité des parlementaires, mais la limite à la durée des sessions. Il est ainsi curieusement plus proche de l'actuel article 22 de la Constitution de la Quatrième République, modifié par la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954, que de

l'article 22 dans sa rédaction primitive, avec son inviolabilité qui s'étendait à toute la durée du mandat.

L'article 13 de la proposition prévoit que « la juridiction en matière électorale sera la même qu'en France », ce qui ne laisse pas d'être ambigu.

b) *Compétence du Parlement algérien*

Tandis que la Constitution du 27 octobre 1946 attribue « la souveraineté nationale au peuple français » (article 3), qui l'exerce en matière constitutionnelle par le vote de ses représentants et par le référendum, et en toutes autres matières par ses députés à l'Assemblée Nationale, la proposition de loi U.D.M.A. portant constitution de la République algérienne stipule en son article 4 :

« Cette souveraineté réside entièrement dans la nation algérienne. Elle est exercée par les députés que cette nation élit au suffrage universel et qui constituent le Parlement algérien. »

Notons, cependant, que si cet article semble opter définitivement en faveur du principe dit de la « souveraineté nationale », l'article 39 de la même proposition vient en atténuer la portée pratique. Il prévoit, en effet, pour l'adoption de la Constitution U.D.M.A. et pour celle de toute révision constitutionnelle, le recours au référendum.

Les articles 2 et 3 de la proposition de loi U.D.M.A. font une grande distinction en matière de compétences. Certaines appartiennent à la Fédération, c'est-à-dire à l'Union française, qui l'exerce avec ses propres organes : ce sont les relations extérieures et la défense nationale ; par contre, dans toutes les questions d'ordre intérieur, y compris la police, le Parlement algérien est seul souverain.

— *Fonction normative.* L'article 14 de la proposition de loi dispose :

« Le Parlement algérien a seul le droit de légiférer pour l'Algérie dans le cadre de l'article 3 de la présente loi constitutionnelle (questions d'ordre intérieur). Il ne peut déléguer ce droit à quiconque en tout ou en partie. Tout député a, concurremment avec les ministres, l'initiative des lois. »

Notons encore que l'article 39 prévoit la possibilité pour le Parlement algérien, statuant à la majorité des deux tiers, de réviser la Constitution moyennant un référendum populaire

positif et ratification par l'Assemblée de l'Union française. Ainsi donc, outre son pouvoir législatif, le Parlement algérien de la proposition U.D.M.A. participe au pouvoir constituant.

— *Fonction administrative : le budget.* — L'article 15 prévoit que le « Parlement algérien vote le budget de l'Algérie et en contrôle l'application ». Il reconnaît de plus aux députés l'initiative des dépenses, toutes choses qui appartenaient déjà en propre aux Délégations financières. Ce même article 15 dit encore du Parlement :

« Il veille à l'utilisation des subventions et des emprunts que le Gouvernement de la République française peut accorder à l'équipement économique, social et scolaire de l'Algérie. »

Cette disposition doit être entendue en considération des rapports que l'U.D.M.A. escomptait entre les membres de l'Union française. Dans cette optique, elle n'a rien d'exceptionnel. Aussi nous ne partageons pas le point de vue de M. Pellegrin qui écrit à ce sujet :

« C'est semble-t-il faire preuve d'un certain cynisme que de dire : Nous voulons nous gouverner nous-mêmes entièrement et nous sommes assez évolués pour cela, mais lorsque nous aurons besoin de capitaux nous les demanderons à la France, sans que celle-ci ait pour autant le droit d'en contrôler l'emploi. Or, à notre connaissance, il n'est pas d'exemple dans les relations internationales qu'un pays ait consenti à un autre des avantages matériels sans la moindre contrepartie. » (37).

Si l'article 15 de la proposition que nous étudions ne parle pas de « contre-partie », c'est premièrement qu'il n'a pas à en décider unilatéralement, et surtout que les rapports économiques et financiers entre l'Algérie et la France doivent, dans son esprit, s'entendre en fonction de l'Union française. Remarquons enfin que, même entre Etats souverains, des prêts et subventions sont accordés par des Etats économiquement forts à des pays sous-développés, et qu'alors l'utilisation de telles subventions est normalement contrôlée par le Parlement de l'Etat bénéficiaire, sans préjudice d'un éventuel droit de regard de l'Etat prêteur.

— *Fonction gouvernementale.* — L'article 21 de la proposition prévoit que :

« Le président du Conseil des ministres de la République

(37) PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 150.

algérienne est élu par le Parlement algérien, sur la proposition du président de la République algérienne. »

Il brise ainsi avec la tradition constitutionnelle française, qui veut que le président du Conseil soit investi par le Parlement et nommé par le président de la République. En outre, cet article institue expressément la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement.

Notons, enfin, la curieuse disposition de l'article 18, qui associe au sein d'un Congrès algérien députés et conseillers généraux, en vue de l'élection du président de la République.

3. — L'Assemblée algérienne selon la proposition communiste

Les députés communistes : MM. Djemad, Mokhtari, Fayet et Mme Sportisse, présentent, en 1947, une proposition de loi « tendant à établir le Statut organique de l'Algérie, territoire associé dans le cadre de l'Union française » (Séance du 13 mars 1947, Assemblée Nationale). Indiquons tout de suite que si, actuellement, on entend par Territoires associés, uniquement les territoires sous mandat, à l'époque de l'élaboration de cette proposition, la terminologie est beaucoup plus floue. L'exposé des motifs déclare :

« L'article 77 de la Constitution institue, dans chaque territoire d'outre-mer, une assemblée élue. A plus forte raison, les territoires associés, parmi lesquels l'Algérie, doivent-ils s'administrer par une assemblée élue. »

La proposition communiste, plus que la précédente, se préoccupe de ménager des transitions entre l'ancien et le nouveau régime de l'Algérie.

a) Constitution et fonctionnement de l'Assemblée algérienne

Dans la proposition que nous étudions, il n'est plus question d'un « Parlement », mais d'une « Assemblée algérienne », siégeant à Alger. Celle-ci, dit l'article 11, se compose de 120 députés élus pour quatre ans, par les citoyens et les citoyennes d'Algérie, au suffrage universel, direct et secret. En ce qui concerne la citoyenneté et la nationalité algériennes, la proposition communiste, de même que la précédente, recourt au système dit de la « double nationalité ». Mais la proposition Djemad présente

quelques nouveautés par rapport à la proposition de l'U.D.M.A. : elle reconnaît le droit de vote aux femmes ; elle maintient temporairement deux collèges électoraux, l'un formé par les Européens et certaines catégories de musulmans, l'autre composé de la masse des autochtones (38).

« Cette disposition, dit l'exposé des motifs, qui tient compte de la situation présente de l'Algérie, vise à préparer une cohésion toujours plus étroite des populations algériennes dans leur nation en formation. »

L'article 12 est conçu comme suit :

« L'Assemblée algérienne est élue au scrutin de liste, avec représentation proportionnelle intégrale et attribution des restes sur le plan territorial algérien. A titre transitoire, le corps électoral est réparti en deux collèges distincts, chacun élisant 60 députés. »

L'article 14 sur l'éligibilité est fort large :

« Tout électeur ou toute électrice d'Algérie, âgé d'au moins 23 ans, est éligible indifféremment par l'un ou par l'autre collège, sous réserve des incompatibilités prévues par la loi. »

La proposition communiste reconnaît aux membres de son Assemblée l'immunité parlementaire et le droit de contrôler la régularité de leur élection, qui sont, comme l'écrit M. Pellegrin, les « privilèges caractéristiques d'un Parlement souverain » (39).

La proposition Djemad se prononce en faveur du système de la session annuelle unique. Elle limite à quatre mois la durée maxima des interruptions de sessions. L'article 17 ajoute :

« Quand l'Assemblée algérienne ne siège pas, son bureau, contrôlant l'action du cabinet, peut convoquer l'Assemblée ; il doit le faire à la demande du tiers des députés, ou à celle du Conseil algérien. »

L'article 18 institue la publicité des séances. Enfin, l'article 22 est ainsi conçu :

« Chaque année, au début de la session, l'Assemblée algérienne élit son bureau à la représentation proportionnelle des groupes. Le bureau est composé : d'un président, de trois vice-présidents et de quatre secrétaires. A titre transitoire, il est formé par moitié d'élus du premier collège et d'élus du deuxième collège. Si le président de l'Assemblée algérienne est un élu

(38) Cf. *infra*, p. 72 et suivantes.

(39) PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 151,

du premier collège, le premier vice-président doit être obligatoirement un élu du deuxième collège, et réciproquement. »

L'Assemblée algérienne fixe le nombre, la composition et la compétence de ses commissions (article 25).

b) *Compétences de l'Assemblée algérienne*

De même que dans la proposition précédente, il faut distinguer ici entre les compétences de l'Union française et celles proprement algériennes. Mais, tandis que la proposition de l'U.D.M.A., plus logique avec elle-même, attribue aux organes de l'Union française l'exercice des compétences fédérales, la proposition Djemad, interprétant restrictivement l'article 62 de la Constitution de la République française, prévoit, en son article 44, que « la défense extérieure de l'Algérie et les relations internationales sont du ressort du Gouvernement de la République française ».

Tout au long du texte de la proposition communiste, il y a confusion entre les organes de l'Union française et ceux de la République française. L'origine de cette confusion se trouve, il est vrai, dans la Constitution de la Quatrième République. Cette confusion explique l'article 27, qui reconnaît à la souveraineté française un domaine autre que la défense et les relations extérieures. Cet article dit en effet :

« Sont applicables de plein droit toutes les lois françaises garantissant des libertés constitutionnelles. »

A cet endroit, nous pouvons nous demander avec M. Pellegrin si nous ne nous trouvons pas devant un illogisme ou

« une concession de pure forme, puisque aussi bien, aux termes de l'article 23, l'Assemblée algérienne exerce seule le pouvoir législatif pour la totalité des questions intérieures de l'Algérie et qu'il se trouverait certainement des députés de l'Assemblée algérienne pour décider que ces questions intérieures englobent les garanties constitutionnelles » (40).

— *Fonction normative.* — L'article 23 déclare :

« L'Assemblée algérienne exerce seule le pouvoir législatif pour la totalité des questions intérieures de l'Algérie. »

Nous venons de voir les limites de cette disposition. Il n'en reste pas moins vrai que cet article consacre la souveraineté

(40) PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 152.

interne de l'Algérie et l'exercice de cette souveraineté par l'Assemblée algérienne. L'article 28 ne s'oppose pas à ce principe, qui dit :

« Les lois votées par l'Assemblée algérienne sont promulguées par le président de l'Union française. A cet effet, elles sont remises par le président de l'Assemblée algérienne au président du Gouvernement algérien, qui les transmet au président de l'Union française dans un délai de 5 jours. A défaut de promulgation par le président de l'Union française dans les 20 jours qui suivent la remise d'une loi au président du Gouvernement algérien, la loi sera promulguée par le président de l'Assemblée algérienne. »

En effet, cet article n'organise aucun contrôle métropolitain des lois algériennes.

L'Assemblée algérienne, souveraine en matière interne et seul législateur, apparaît dans l'article 26 comme la continuatrice du Gouvernement français, en ce qu'il édictait des « décrets d'application ». Cet article dispose curieusement que l'Assemblée algérienne décide des modalités d'application à l'Algérie des lois votées par l'Assemblée Nationale française.

— *Fonction administrative : le budget.* — L'article 30 dispose :

« L'Assemblée algérienne vote souverainement le budget de l'Algérie et en contrôle l'application. Les députés de l'Assemblée algérienne possèdent l'initiative des dépenses. »

Il est intéressant de noter ici que la proposition communiste, plus que la proposition U.D.M.A., met l'accent sur la souveraineté financière de l'Algérie et de l'Assemblée algérienne. L'article 33 intègre le budget des territoires du Sud au budget de l'Algérie. Cette disposition consacre l'union de l'Algérie et des territoires du Sud. Ceux-ci, dans l'ancien régime, possédaient leur budget propre et n'avaient comme lien organique avec l'Algérie que l'institution du gouverneur général.

— *Fonction gouvernementale.* — En cette matière, le texte communiste institue, encore plus que la proposition U.D.M.A., un régime d'assemblée. L'article 34 stipule :

« L'Assemblée algérienne élit le président du Conseil au scrutin public, à la majorité absolue des membres de l'Assemblée. Le président du Conseil choisit ses ministres. »

Par ailleurs, l'article 39 institue explicitement la responsabi-

lité politique du Ministère devant l'Assemblée algérienne. Dans plusieurs de ces dispositions, on voit réapparaître des thèses comme la souveraineté populaire et le régime d'assemblée que le parti communiste avait soutenu dans les deux Constituantes en 1946. Il n'en est cependant pas ainsi pour l'article 35 qui dispose qu'à titre transitoire, la parité entre les élus des deux collèges sera observée dans la composition du Gouvernement.

4. — Le Conseil algérien d'organisation et de contrôle selon la proposition de M. Ben Tounès

Examinons maintenant la proposition de loi de M. Ben Tounès :

« portant formation et mise en expérience, dans la Constitution de l'Union française, du Statut particulier de l'Algérie dans le cadre à venir de la Fédération nord-africaine. (Séance du 20 mai 1947, Assemblée nationale). »

Indiquons tout de suite qu'il est malaisé d'exposer le « système Ben Tounès » qui abonde en vues pittoresques et originales. M. Ben Tounès nous dit, à l'article 64 de son texte, que le Statut qu'il propose est purement temporaire et valable seulement pour un premier stade d'organisation de la République algérienne, **d'une durée de cinq ans.**

a) *Constitution et fonctionnement du « Conseil algérien d'organisation et de contrôle »*, car c'est ainsi que M. Ben Tounès a baptisé son assemblée délibérante. Point n'est besoin d'étudier ici en détail les conceptions de M. Ben Tounès en matière de citoyenneté. Qu'il nous suffise d'indiquer que l'auteur de la proposition que nous examinons établit une distinction entre les citoyens algériens autochtones, groupés dans un second collège, et les citoyens algériens possédant également la citoyenneté française, membres du premier collège, et qu'il envisage une osmose progressive des citoyens du second vers le premier collège. L'article 47 porte :

« Le Conseil algérien d'organisation et de contrôle se compose de 90 membres : 45 pour le premier collège, 45 pour le deuxième collège. Les élections se feront dans les trois mois qui suivront la promulgation du présent Statut. L'étendue de chacune des 45 circonscriptions, tant du premier que du second collège sera fixée par décret du gouverneur général, compte

tenu du nombre des électeurs et des conditions topographiques... »

ce qui nous laisse supposer que le scrutin sera uninominal.

M. Ben Tounès ajoute, connaissant bien l'Algérie :

« Art. 18. - A tous les degrés, les élections seront totalement libres. »

Les conseillers algériens ont un mandat de cinq ans et jouissent des immunités parlementaires. M. Pellegrin note que :

« La proposition prévoit, dans son article 53, une disposition assez curieuse, pour le cas où un conseiller décéderait ou serait démissionnaire. Pourquoi prévoir de nouvelles élections ? C'est une complication inutile pour M. Ben Tounès, qui décide le remplacement du conseiller décédé ou démissionnaire par le candidat qui aura obtenu le plus de voix aux précédentes élections ; avec ce système, si tous les conseillers décédaient ou démissionnaient (ce qui serait malgré tout plus vraisemblable) en même temps, le nouveau Conseil serait composé d'élus qui auraient tous été mis en minorité aux précédentes élections. » (41).

Chaque année, tous les conseillers ensemble élisent leur président, et les conseillers de chacun des deux collèges élisent séparément un vice-président. Le Conseil forme cinq Commissions, territoriale, financière, législative, constitutionnelle et administrative. Chaque année, il tient à Alger deux sessions, l'une en décembre, l'autre en mai, dit l'article 51 qui ajoute :

« Il pourra tenir des sessions extraordinaires, soit sur la demande du premier ministre de l'Algérie, soit sur la demande des deux tiers des conseillers. »

Le premier ministre de l'Algérie peut aussi demander la dissolution du Conseil qui sera ratifiée par le Conseil de la République (plus tard le Haut-Conseil de l'Union française quand il sera formé), et notifiée au président de la République et de l'Union française, mais la dissolution n'interviendra que dans deux éventualités :

« Article 54. — 1) Dans le cas où, par défaut de majorité, le Conseil serait impuissant à former les décrets et les motions de sa compétence (impuissance manifeste après cinq scrutins nuls),

« 2) Dans le cas où les textes votés par lui iraient contre le bien commun de l'Algérie et de l'Union française. »

(41) PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 155.

Il semble que M. Ben Tounès ait voulu confier au premier ministre de l'Algérie, et à lui seul, le soin de juger si les textes votés par le Conseil sont ou non conformes au bien commun de l'Algérie et de l'Union française. Le Conseil de la République ou l'Assemblée de l'Union française n'interviendraient que pour ratification, c'est-à-dire qu'ils seraient dépourvus de toute initiative en la matière. Remarquons le caractère arbitraire et exorbitant du droit ainsi reconnu au premier ministre de l'Algérie, dont cette disposition ferait en quelque sorte le maître des destinées de l'Union française.

b) Compétences du Conseil

Ces compétences tiennent toutes en ces deux notions d'organisation et de contrôle, que M. Ben Tounès semble vouloir séparer l'une de l'autre jusque dans leur exercice. L'article 51, en effet, dispose que le Conseil, en sa session de décembre, votera le budget et les textes émanant des Commissions financières et législatives. En bref, il organisera. Tandis que, dans sa session de mai,

« il étudiera et votera ou non les textes préparés par la Commission territoriale, par la Commission administrative et par la Commission constitutionnelle ».

En définitive, il apparaît que M. Ben Tounès a voulu établir une session d'organisation et une session de contrôle.

Le Conseil de M. Ben Tounès assure des fonctions normatives, administratives et gouvernementales aussi, puisque les articles 56 et suivants instituent la responsabilité ministérielle. Il nous paraît cependant inutile de poursuivre l'analyse des compétences de cette assemblée, du fait de son caractère fantaisiste.

5. — L'Assemblée algérienne des propositions socialistes

MM. Achour, Borra et Dalloni présentent, le 19 septembre 1946, au nom du parti S.F.I.O., une proposition de loi sur le Statut de l'Algérie. Par la suite, toujours au nom du parti socialiste, MM. Rabier et Borra déposent, le 6 février 1947, une seconde proposition de loi portant Statut politique de l'Algérie, qui du reste reprend en bonne part la première proposition. L'article premier de ce deuxième texte déclare :

« L'Algérie constitue une collectivité territoriale de l'Union

française, dotée de la personnalité civile et d'un Statut particulier... »

C'est ce texte que nous allons étudier, quitte à en signaler les principales différences avec la proposition de septembre 1946.

a) *Constitution et compétence de l'Assemblée algérienne de la deuxième proposition socialiste*

Tandis que la proposition Achour était favorable au collège électoral unique, la proposition déposée le 6 février 1947 revient à regret au double collège électoral. L'article 2 prévoit en effet :

« Les habitants de l'Algérie possesseurs de la nationalité française en vertu des lois en vigueur, jouissent, sans discrimination possible, des droits attachés à la qualité de citoyen français et sont soumis aux mêmes obligations, sous réserve du statut personnel des musulmans. Toutefois, les lois électorales pourront comporter des dispositions provisoires, prévoyant l'inscription des citoyens dans deux collèges électoraux. »

L'Assemblée algérienne se compose de 120 membres, élus pour cinq ans au suffrage universel direct et secret. Aucune disposition n'institue la parité de représentation des deux collèges. Les conditions d'éligibilité à l'Assemblée algérienne ne sont plus aussi restrictives que dans la première proposition socialiste. Il n'est plus nécessaire pour se présenter aux élections d'être électeur dans la circonscription à représenter. L'article 9 précise :

« Pour être éligibles, les candidats doivent être citoyens français âgés de 23 ans. Les règles d'incapacité et d'incompatibilité sont celles fixées par la loi française. Le mandat, de membre de l'Assemblée algérienne est incompatible avec celui de membre du Parlement. »

La proposition reconnaît aux membres de l'Assemblée algérienne l'immunité parlementaire. Elle leur accorde une indemnité annuelle, dont elle dit que le montant sera fixé par référence au traitement d'une catégorie de fonctionnaires algériens et déterminé par l'Assemblée algérienne elle-même. L'Assemblée algérienne est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection. Elle est maîtresse de son règlement, siège à Alger et tient chaque année trois sessions ordinaires, d'une durée de trente jours chacune, sur convocation du ministre de l'Algérie. L'article 12 prévoit, de plus, la possibilité, pour le ministre de l'Algérie, de convoquer des sessions extraordinaires qui peuvent être également demandées par un tiers au moins

des membres de l'Assemblée. L'article 16 institue la dissolution, pour le cas où l'Assemblée algérienne excéderait ses pouvoirs. Mais, tandis que la proposition Achour prévoit que cette dissolution ne peut être prononcée que par décret pris en Conseil des ministres, la deuxième proposition S.F.I.O. dispose que l'Assemblée algérienne ne peut être dissoute que par l'Assemblée Nationale, sur proposition du Gouvernement de la République. A ce propos, M. Pellegrin interroge :

« Le pouvoir exécutif serait-il donc devenu suspect de partialité ou d'arbitraire entre le 19 septembre 1946 et le 6 février 1947, aux yeux du parti socialiste ?... » (42).

Tandis que la première proposition socialiste ne prévoit pas les délais dans lesquels une Assemblée dissoute doit être renouvelée, la proposition Rabier-Borra fixe un délai maximum de trois mois suivant la dissolution. Tandis que la proposition Achour dispose que l'Assemblée dissoute doit être remplacée par une Commission de 24 membres, désignés par le ministre de l'Algérie parmi les conseillers généraux n'appartenant pas à l'Assemblée, la seconde proposition socialiste prévoit en son article 16 :

« En attendant l'installation de la nouvelle Assemblée, une Commission spéciale, composée de conseillers généraux n'appartenant pas à l'Assemblée dissoute, serait désignée par les Conseils généraux d'Algérie réunis en session extraordinaire, à raison de 2 délégués musulmans et 2 délégués européens par département... »

La proposition Borra-Rabier repousse donc l'intervention, prévue par la première proposition socialiste, du ministre de l'Algérie, dans la désignation des membres de cette commission. Ce qui a pour effet de confirmer M. Pellegrin dans son opinion :

« qu'en moins de cinq mois les membres du parti S.F.I.O. ont perdu toute confiance dans l'impartialité du Gouvernement de la République. » (43).

Signalons, pour finir, la curieuse disposition de l'article 17 qui prévoit que l'Assemblée algérienne élit dans son sein une Commission permanente de huit membres, connaissant des affaires qui lui sont déléguées par l'Assemblée et conseillant le ministre.

(42) PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 156.

(43) PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 156.

b) *Compétences de l'Assemblée algérienne*

Selon les propres termes de l'exposé des motifs de la proposition de MM. Rabier et Borra,

« Les prérogatives (de l'Assemblée algérienne) sont certes limitées en ce qui concerne la législation... »

En effet, cette proposition ne reconnaît pas à l'Assemblée algérienne un vrai pouvoir législatif. Elle lui permet seulement d'étendre certaines lois métropolitaines à l'Algérie et de soumettre des propositions de lois à l'Assemblée Nationale et au Gouvernement de la République. L'article 15 spécifie que :

« Les modifications au présent Statut politique de l'Algérie sont du ressort exclusif de l'Assemblée nationale. »

— *Fonction administrative.* — L'article 11 dispose :

« L'Assemblée algérienne... vote le budget de l'Algérie, le règle et en surveille l'exécution. Les membres de l'Assemblée algérienne possèdent l'initiative des dépenses. Toutefois aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion publique du budget, des crédits provisionnels et supplémentaires. »

Ainsi, en matière budgétaire, l'Assemblée algérienne de la seconde proposition socialiste est souveraine. Elle n'est sujette à aucune espèce de tutelle. Le Gouvernement de la République, par l'intermédiaire du ministre de l'Algérie, a tout au plus le droit — et cela n'est pas précisé — de présenter le budget.

— *Fonction gouvernementale.* — Si l'Assemblée algérienne de la proposition Rabier ne fait pas figure de pouvoir politique, si le ministre de l'Algérie n'est pas, à proprement parler, responsable devant elle, l'Assemblée algérienne ne se voit pas moins reconnaître un droit de contrôle sur l'administration et le ministre lui-même. Ainsi, l'article 14 lui accorde :

« — Le droit de demander au ministre tous renseignements et d'entendre les directeurs et chefs de service sur toutes les questions entrant dans leurs attributions.

« — Le droit de présenter, sous forme de proposition de loi d'urgence devant l'Assemblée Nationale, une motion de désaveu à l'encontre du ministre de l'Algérie. »

Ce droit n'a pas de contre-partie pour le ministre de l'Algérie,

qui se voit retirer, par la seconde proposition socialiste, le pouvoir de dissolution.

Notons encore que le droit qui est accordé à l'Assemblée algérienne de contrôler l'administration est contraire à la séparation des pouvoirs et se rattache au système dit du régime d'assemblée.

6. — L'Assemblée algérienne selon les projets Bidault et Depreux

En septembre 1946, M. Georges Bidault dépose, au nom du Gouvernement, un projet de Statut. Le projet du ministre Depreux, portant Statut organique de l'Algérie, présenté en mai 1947, reproduit, à peu près textuellement, en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée algérienne, le projet Bidault. C'est ce deuxième projet que nous allons maintenant examiner. L'article premier déclare :

« L'Algérie constitue un groupe de départements dotés de la personnalité civile, de l'autonomie financière et d'une organisation particulière définie par les articles ci-après de la présente loi... »

a) Constitution et fonctionnement de l'Assemblée algérienne

Le projet Depreux divise le corps électoral en deux collèges. L'article 2, en effet, après avoir garanti l'égalité de tous les « ressortissants français des départements d'Algérie », prévoit que « des lois particulières définissent le régime électoral et le statut des assemblées locales ». L'article 25 précise que :

« L'Assemblée algérienne se compose de 90 membres : 45 représentants des citoyens du premier collège et 45 représentants des citoyens du second collège, élus pour 6 ans au suffrage universel, au scrutin uninominal à 2 tours et renouvelables par moitié tous les 3 ans... »

Mais si le projet Depreux opte pour la parité de représentation des deux collèges, il ne se prononce pas moins en faveur d'un premier collège mixte, c'est-à-dire pour l'introduction d'un certain nombre de citoyens de statut personnel musulman dans le premier collège. C'est ce que prévoit l'article 6 qui maintient l'ordonnance du 7 mars 1944.

« En conséquence, poursuit cet article, le premier collège se compose de citoyens de statut métropolitain, et des citoyens dont la liste figure à l'article 3 de la dite ordonnance. »

Pour l'éligibilité, le projet Depreux exige des candidats qu'ils soient Français depuis au moins dix ans, qu'ils aient résidé en Algérie pendant plus de deux ans et qu'ils aient satisfait à leurs obligations militaires. Il applique aux élections à l'Assemblée les règles d'incompatibilité et de contentieux relatives aux élections aux Conseils généraux. Mais si le projet Depreux prévoyait à l'origine une incompatibilité entre le mandat de membre de l'Assemblée algérienne et celui de membre du Parlement, cette disposition ne figure plus dans le projet soumis à la Commission de l'Intérieur qu'en ce qui concerne les mandats des membres du Conseil de Gouvernement et des parlementaires. Le projet Depreux accorde aux membres de l'Assemblée algérienne, outre le remboursement de leurs frais de transport, une indemnité annuelle dont le montant, fixé par référence au traitement d'une catégorie de fonctionnaires, sera déterminé par une délibération de l'Assemblée algérienne. Cette Assemblée, dont le siège est à Alger, tient chaque année deux sessions ordinaires, ouvertes et closes par arrêtés du gouverneur général et dont la durée ne peut excéder six semaines. Elle peut également tenir des sessions extraordinaires, d'une durée de 15 jours au plus, soit sur convocation du gouverneur général, soit à la demande des deux tiers de ses membres, adressée au président. L'Assemblée algérienne est maîtresse de son Règlement. L'article 29 prévoit que, chaque année, elle élit son bureau, composé d'un président, de trois vice-présidents et de quatre secrétaires. Chaque année également, l'Assemblée algérienne élit les 12 membres de sa Commission restreinte, à laquelle elle peut consentir des délégations de pouvoir, ainsi que les 18 membres de sa Commission des Finances et ceux des cinq commissions générales. L'article 32 prévoit que :

« Le gouverneur général peut, par arrêté, convoquer la Commission des Finances, ou l'une des commissions générales de l'Assemblée algérienne, en dehors des sessions de l'Assemblée, pour l'examen préparatoire des travaux appelés à faire l'objet des dites sessions. »

Enfin, l'article 36 dispose que :

« L'Assemblée qui contreviendrait aux dispositions de l'article précédent (excès de pouvoir), ou qui refuserait de voter le budget, pourrait être dissoute par décret délibéré en Conseil des ministres et remplacée par une Commission spéciale composée de 24 membres désignés par le gouverneur général, en nombre égal, parmi les conseillers généraux de chacun des deux collèges n'appartenant pas à l'Assemblée... Il est procédé à la

réélection de l'Assemblée algérienne dans les trois mois à dater de la dissolution. »

b) *Compétences de l'Assemblée algérienne*

Parmi les dispositions du projet Depreux qui traitent du fonctionnement de l'Assemblée algérienne, deux articles (26 et 35), outre l'article 36 que nous venons de citer, se réfèrent expressément aux dispositions légales régissant le fonctionnement non plus du Parlement, mais des Conseils généraux. De plus, il n'est fait aucune allusion à des « immunités parlementaires » que d'autres textes, nous l'avons vu, accordent aux membres de l'Assemblée algérienne. Cela ne veut pas dire qu'aucune analogie ne subsiste entre l'Assemblée algérienne et le Parlement, entre les institutions algériennes et celles qui caractérisent tout Etat. En effet, l'article 13 compare le budget algérien au budget métropolitain. Néanmoins, nous voyons là une manifestation de l'idée maîtresse du Gouvernement, auteur du projet. Ce Gouvernement fait tout pour surseoir à l'élaboration d'une politique algérienne qui aurait exigé un choix dont manifestement il ne se sent pas capable. En conséquence, il aborde le problème algérien du seul point de vue administratif. Au lieu d'un « curatif », qu'il aurait dû être, le projet gouvernemental, dans sa timidité, fait figure d'un simple palliatif. Au lieu d'essayer de reprendre l'assimilation ou de reconnaître à l'Assemblée algérienne la souveraineté de fait qui avait été celle des Délégations financières, et même de l'élargir pour aller au-devant des revendications musulmanes ; au lieu de faire de l'Assemblée algérienne un Parlement, il en fait une « assemblée décentralisée », à mi-chemin entre une assemblée locale et une Assemblée Nationale. L'ampleur des compétences que le projet Depreux reconnaît à l'Assemblée algérienne est fonction tout à la fois de la nécessité dans laquelle se trouve le Gouvernement d'accorder une représentation particulière à la « personnalité civile », que l'article premier reconnaît à l'Algérie, et de sa volonté de temporiser dans le domaine politique en considérant l'Assemblée algérienne comme une simple assemblée administrative. Voilà pourquoi on a parlé de compromis entre l'assimilation et le fédéralisme ou l'autonomie.

— *Fonction normative.* — Vu le caractère « administratif » de l'Assemblée algérienne, il n'est pas étonnant que certains domaines lui soient interdits et que, pour le demeurant, un système de tutelle soit organisé.

Toutes les lois métropolitaines concernant les matières énumérées à l'article 7 du projet Depreux sont applicables de plein droit à l'Algérie. Cet article prévoit :

« Sous réserve des dispositions de l'article 2, al. 3, sont applicables de plein droit à l'Algérie toutes les lois :

- « 1) concernant la nationalité française, l'exercice et la garantie des libertés constitutionnelles, la détermination des crimes, délits et contraventions, la fixation des peines, l'exécution des conventions et traités internationaux ;
- « 2) modifiant les articles du Code civil et les textes relatifs à la procédure et à l'organisation judiciaire en matière civile et pénale, déjà communs à l'Algérie et la métropole... »

Dans ce domaine, l'Assemblée algérienne ne peut intervenir. Mais, dans les domaines non visés par l'article 7, le Parlement n'est pas pour autant privé de droit. En effet, l'article 7 *in fine* dispose :

« Le Parlement peut étendre à l'Algérie des lois qui ne sont pas visées à l'alinéa précédent, sur la proposition de l'Assemblée algérienne ou, sauf le cas d'urgence, après avis de celle-ci. »

Mais, en principe, les lois non visées à l'article 7 ne s'appliquent pas à l'Algérie, sauf si l'Assemblée algérienne décide de les étendre à l'Algérie, soit purement et simplement, soit après adaptation aux conditions locales. L'article 40 précise :

« Sous réserve des matières énumérées à l'article 7, al. 1 de la présente loi, les dispositions d'extension votées par l'Assemblée algérienne, dans les conditions prévues aux art. 8, 9 et 10, pourront :

- « 1) introduire en Algérie les lois antérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution ;
- « 2) introduire en Algérie les lois postérieures à cette entrée en vigueur et dont l'extension aux territoires de l'Algérie a été renvoyée à un décret d'application ;
- « 3) compléter, modifier ou abroger les décrets qui, antérieurement à la promulgation de la présente loi, ont étendu les lois à l'Algérie ;
- « 4) compléter ou modifier pour leur adaptation aux conditions locales les lois intervenues entre l'entrée en vigueur de la Constitution et la promulgation de la présente loi. »

L'article 11 dispose en effet :

« Le Gouvernement général et les membres de l'Assemblée algérienne ont concurremment le droit de saisir l'Assemblée quand il ne s'agit pas de mesures d'exception, de propositions, de décisions, dans toutes les matières non régies par une loi en France et en Algérie, ou par une disposition d'extension en Algérie, et qui ne doivent pas, en vertu du présent Statut, faire l'objet d'un règlement d'administration publique ou d'un décret non soumis à la consultation préalable de l'Assemblée... »

Mais qu'il s'agisse d'étendre une loi ou d'élaborer une réglementation proprement algérienne, les décisions de l'Assemblée algérienne sont toutes astreintes à une procédure d'homologation régie par les articles 9 et 10 qui, bien que consacrés aux dispositions d'extension, semblent devoir s'appliquer, dans les mêmes conditions, aux décisions réglementaires proprement algériennes. Ces articles sont ainsi conçus :

« Art. 9. — Les dispositions d'extension prises par l'Assemblée sont transmises par le président de l'Assemblée au Gouvernement par l'intermédiaire du gouverneur général. Ce dernier peut, dans les huit jours de cette transmission, demander à l'Assemblée de procéder à une seconde lecture du texte adopté. »

« Art. 10. — Si, dans les six semaines qui suivent la transmission du texte définitivement adopté au gouverneur général, celui-ci n'a pas notifié au président de l'Assemblée le refus motivé du Gouvernement d'homologuer la disposition adoptée, celle-ci devient exécutoire, et elle est immédiatement promulguée par le gouverneur général. L'homologation peut être accordée expressément par décret. »

Ajoutons qu'en plus de l'homologation, pour contenir l'Assemblée algérienne dans ses limites statutaires, deux sanctions sont prévues qui, l'une et l'autre, relèvent du droit commun en matière de contrôle du Pouvoir central sur les administrations locales (par exemple sur les Conseils généraux et municipaux) (44) : l'annulation de certaines délibérations et la dissolution de l'Assemblée. L'une est constatée par arrêté du gouverneur général, la seconde est prononcée par décret pris en Conseil des ministres.

— *Fonction administrative.* — L'essentiel des pouvoirs de l'Assemblée algérienne du projet gouvernemental semble tenir dans ses compétences budgétaires. En ce domaine, l'Assemblée algérienne prend la succession des Délégations financières. L'ar-

(44) Cf. *infra*, p. 162.

tielle 16 dispose que le projet de budget est établi par le gouverneur général sous le contrôle des ministres de l'Intérieur et des Finances. Et l'article 33 prévoit que :

« Le projet de budget de l'Algérie est délibéré et voté par l'Assemblée algérienne au cours de sa session ordinaire d'hiver et sur rapport de sa Commission des Finances... »

Ce budget comprend, à quelques exceptions près, en recettes, les impôts de toute nature, taxes, redevances, fonds de concours et tous autres produits perçus à quelque titre que ce soit sur le territoire algérien et qui, dans la métropole, bénéficieraient au budget de l'Etat, et, en dépenses (article 13), l'ensemble des dépenses des services civils, qui sont, dans la métropole, à la charge du budget de l'Etat. Si cet article 13 compare le budget de l'Algérie à celui de la métropole, l'article 14, par contre, divise les dépenses inscrites au budget de l'Algérie en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives, ainsi qu'il est procédé dans les budgets de toutes les collectivités décentralisées. Hormis les dépenses obligatoires, l'article 14 précise :

« qu'aucune autre dépense ne peut être mise à la charge du budget de l'Algérie que par la loi ou par un vote dûment approuvé de l'Assemblée algérienne et préalable à tout engagement ».

Quant aux recettes, l'article 15 dispose que :

« Les créations ou suppressions d'impôts, la fixation de leur tarif, la modification de leur assiette ou de leur mode de perception, l'institution de pénalités en matière fiscale ou domaniale, sont votées par l'Assemblée algérienne à la majorité des deux tiers ; les délibérations de l'Assemblée algérienne ne sont exécutoires qu'après avoir été homologuées par décret contre-signé par le ministre de l'Intérieur et le ministre des Finances. »

Ce qui nous frappe tout d'abord dans cet article, c'est l'exigence d'une majorité des deux tiers pour le vote de l'impôt. Nous y reviendrons plus loin à l'occasion du rapport de la Commission de l'Intérieur et des débats parlementaires consacrés au Statut. Notons encore la nécessité de l'homologation pour l'établissement de tout impôt nouveau. L'article 16, enfin, prévoit que le projet de budget de l'Algérie est voté par l'Assemblée algérienne à la majorité des deux tiers et qu'il est réglé par décret contre-signé par le ministre de l'Intérieur et le ministre des Finances.

L'article 19 introduit une règle qui, de prime-abord, semble fâcheuse :

« Si le budget n'est pas voté et homologué lors de l'ouverture d'un exercice, le budget de l'exercice précédent est applicable de plein droit et par douzièmes. »

Pourquoi ne pas avoir réservé à l'Assemblée algérienne le droit de voter elle-même des douzièmes provisoires selon les nécessités de l'heure ? Nous reviendrons sur ce problème. Des modifications au budget peuvent intervenir en cours d'exercice, mais

« ne peuvent avoir pour objet que de rectifier les erreurs d'évaluation et de parer aux insuffisances de crédits que des événements postérieurs à l'ouverture de l'exercice ont révélées, ou d'acquitter des dépenses que des circonstances imprévisibles lors du budget primitif ont ultérieurement rendues obligatoires (art. 20) ».

Mais le budget ne pourra être modifié en cours d'année que dans les formes dans lesquelles il a été voté et réglé. Dans le domaine budgétaire, le rôle de l'Assemblée algérienne du projet Depreux est donc primordial. Son intervention est encore prévue par l'article 12 qui décide que le gouverneur général ne peut contracter d'emprunts, ni donner la garantie de l'Algérie, ni concéder des chemins de fer ou autres travaux publics qu'en vertu de délibérations de l'Assemblée algérienne, homologuées par décrets pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur, après avis des ministres compétents.

— *Fonctions gouvernementales.* — En conséquence du caractère administratif que le projet du Gouvernement veut imprimer à son Assemblée algérienne, il ne lui reconnaît pas de pouvoir politique. Néanmoins, les termes de l'article 4 ne limitent nullement les compétences de l'Assemblée algérienne à des questions strictement administratives. Cet article dispose :

« Il est institué une Assemblée algérienne, chargée de représenter et de gérer auprès du gouverneur général les intérêts propres de l'Algérie... »

Par ailleurs, l'article 30 reconnaît à l'Assemblée algérienne le droit d'obtenir du Gouvernement général (lequel assiste ou se fait représenter aux délibérations de l'Assemblée)

« tous renseignements, et d'entendre les commissaires du Gouvernement sur toutes les questions entrant dans leurs attributions ».

Par contre, dans le projet Depreux, il n'est plus question pour l'Assemblée algérienne d'émettre des motions de désaveu à l'en-

contre du gouverneur général. Mais le gouverneur général peut prononcer la nullité des délibérations de l'Assemblée algérienne qui outrepasseraient ses compétences, par exemple dans le domaine politique, et le Gouvernement est armé du redoutable pouvoir de dissolution.

Signalons, pour finir, l'existence d'un Conseil de Gouvernement composé de six membres (trois choisis par le gouverneur général, le quatrième étant le président de l'Assemblée, le cinquième un vice-président appartenant à un collège différent de celui du président, et le sixième le président de la Commission des Finances), dont l'article 5 dit, qu'institué auprès du gouverneur général, il est chargé de « suivre » les décisions de l'Assemblée. Par l'intermédiaire de cet organe, il se peut que l'Assemblée algérienne fasse sentir son influence sur l'exécutif algérien.

CHAPITRE VII

LE VOTE DU STATUT DE L'ALGERIE SON ORIENTATION GENERALE

Nous avons maintenant fait le tour des projets et propositions de Statut déposés au Parlement avant le grand débat d'août 1947 sur la nouvelle Charte à donner à l'Algérie. Il est remarquable que le M.T.L.D. (Mouvement pour le triomphe des libertés démocratiques) n'ait fait aucune proposition. Les cinq députés que compte ce parti en 1947 refusent, par principe, à l'Assemblée Nationale, le droit de connaître du Statut de l'Algérie. Ils se cantonnent dans un rôle absolument négatif de critiques stériles, et parfois injurieuses.

Si la plupart des propositions de Statut tendent à reconnaître à l'Algérie une large autonomie, le projet gouvernemental, par contre, essaye de concilier les tendances autonomistes et assimilationnistes qui se sont manifestées au Parlement. Ce projet apparaît comme la moins libérale de toutes les nouvelles chartes proposées. Aussi n'est-il pas étonnant qu'une opposition tenace se soit manifestée, de la part de la Commission de l'Intérieur de l'Assemblée Nationale, à l'égard de certaines dispositions du projet gouvernemental, jugées trop peu démocratiques.

La Commission de l'Intérieur, devant rapporter sur toutes les

propositions de Statut de l'Algérie, refuse à plusieurs reprises d'examiner ces propositions avant que le Gouvernement lui-même n'ait présenté son propre projet. Une fois celui-ci déposé, ladite Commission, après avoir repoussé séparément chacune des propositions, accepte de prendre comme base de discussion le projet du Gouvernement. Cependant, cette décision, dit le premier rapport de la Commission, contient la réserve formellement exprimée que ce projet doit être

« amélioré dans le sens d'un libéralisme mieux et plus complètement consenti ».

Telle est l'idée maîtresse de la majorité de la Commission de l'Intérieur, qui essaye de la traduire dans les textes par la reconnaissance à l'Algérie d'une autonomie plus accentuée et par l'octroi de compétences plus larges à l'Assemblée algérienne. Cependant, la Commission de l'Intérieur garde constamment le souci du dialogue et du compromis avec le Gouvernement. Elle élabore en premier lieu un « rapport provisoire », infiniment plus « libéral » que le projet gouvernemental. Par la suite, il lui paraît indispensable d'entendre le Gouvernement pour connaître son sentiment sur les transformations proposées. Après l'audition du ministre de l'Intérieur, des modifications sont adoptées qui proviennent soit de dispositions transactionnelles, soit de positions nouvelles prises par la Commission à la suite des explications gouvernementales. C'est alors qu'est rédigé le premier rapport de la Commission de l'Intérieur, déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale le 6 août 1947. D'importantes divergences subsistent entre le Gouvernement et la Commission.

L'Assemblée Nationale examine ce rapport en sa séance du 10 août. Puis, le Gouvernement demande d'être à nouveau entendu par la Commission sur ces questions. Une réunion s'ensuit, qui se tient le 11 août. Par la suite, la Commission, ayant encore transigé sur certains points, un deuxième rapport, dit rapport supplémentaire, voit le jour. Tout au long de ce travail, nous aurons l'occasion de revenir sur ces rapports qui, confrontés au projet gouvernemental, ont donné le Statut de l'Algérie.

Ainsi n'avons-nous pas l'intention de faire dès maintenant une analyse détaillée des positions de la Commission de l'Intérieur. Tandis que le Gouvernement — nous l'avons vu — désire ne pas prendre parti sur le fond du débat, à savoir l'avenir politique de l'Algérie, le rapport de la Commission de l'Intérieur a le mérite immense d'esquisser les grandes lignes d'une évolution institu-

tionnelle. C'est ce qu'explique M. Senghor à la tribune de l'Assemblée Nationale le 19 août 1947 :

« Le projet de la Commission de l'Intérieur, nous en convenons, est modeste ; il est trop timide, à notre avis. Tel qu'il est, il a du moins l'avantage d'être une étape, une petite étape, il est vrai, mais une étape, dans la voie de la fédération. »

La bataille s'engage à l'Assemblée Nationale entre deux solutions de compromis : la première, celle du Gouvernement, désireuse de ménager l'avenir, a tendance à résoudre le problème algérien administrativement ; la seconde, celle de la Commission, tend à engager l'ensemble France-Algérie dans la voie du fédéralisme. Une solution transactionnelle peut, semble-t-il, être trouvée entre le rapporteur, M. Rabier (S.F.I.O.), et le président du Conseil, M. Ramadier (S.F.I.O. également). Il n'en est rien. En effet, le Gouvernement, soucieux de ne pas s'aliéner le soutien de certains partis à l'Assemblée Nationale, est contraint de s'en tenir à son propre projet qui, comme nous l'avons dit, reprend en grande partie le projet Bidault.

Les thèses du Gouvernement et de la Commission doivent donc s'affronter.

Le premier choc a lieu le 21 août 1947. Pendant la deuxième séance de ce jour, lors du vote sur le passage à la discussion des articles, le rapporteur, M. Rabier, demande à l'Assemblée Nationale de discuter sur la base du rapport préparé par la Commission de l'Intérieur. Mais le Gouvernement, se fondant sur l'article 73 du Règlement de l'Assemblée Nationale, demande la prise en considération de son texte. Le rapporteur et la majorité de la Commission, faisant valoir toutes les modifications qu'ils ont apportées à leur rapport initial sur les injonctions du Gouvernement, refusent de se rallier à ce dernier. L'Assemblée Nationale consultée se prononce en faveur de la prise en considération du projet du Gouvernement, par 312 voix contre 276, ce qui provoque la démission de M. Rabier de son mandat de rapporteur de la Commission de l'Intérieur. Le 22 août, la Commission de l'Intérieur se réunit sous la présidence de M. d'Astier de la Vigerie pour élire un autre rapporteur. Les membres de la majorité « de gauche » de la Commission se refusent à rapporter pour démontrer leur solidarité avec M. Rabier. Par 19 voix et 21 abstentions, M. Fonlupt Esperaber est élu rapporteur. Il refuse le mandat en considération de l'importance des abstentions. Un deuxième scrutin a lieu qui donne des résultats identiques, mais à la suite duquel M. Fonlupt Esperaber, fort de l'assurance que

lui donne la majorité de la Commission que son abstention ne signifie pas défiance à son égard, accepte de rapporter. La situation n'en demeure pas moins confuse dans les jours qui suivent, ainsi qu'en atteste cette explication de M. Fonlupt Esperaber, le 25 août 1947, à l'Assemblée Nationale :

« J'ai été élu rapporteur par la minorité. Je rapporte l'avis de la majorité. Mais, ainsi que j'ai déjà eu l'honneur de vous le dire, j'entends garder ma liberté d'appréciation personnelle, et, quand je croirai me trouver en présence d'une solution que la majorité de la Commission trouve bonne, mais que, peut-être, la majorité de l'Assemblée trouvera mauvaise, je me permettrai de donner mon opinion... »

Ainsi, dès le commencement, l'Algérie et son avenir s'en vont à la dérive, au hasard des jeux parlementaires. Les débats, mal engagés avant les vacances parlementaires, sur un projet dont le *Monde* (45) constate qu'il est devenu « un sujet de manœuvres partisans », qui ont « vraiment l'allure d'un marchandage », se poursuivent sans grandeur pendant la plus grande partie du mois d'août. M. René Pléven le déplore dans ces termes, le 27 août 1947, à la tribune de l'Assemblée Nationale :

« En fait, aucune réforme de l'importance que présente le Statut de l'Algérie n'a jamais, je crois, dans aucun pays parlementaire, été préparée dans des conditions aussi peu démocratiques... C'est au début de juillet, à la fin d'une session qui avait été, Dieu le sait, extraordinairement chargée, que les députés ont reçu, des mains du Gouvernement, ce Statut, préparé dans le secret des bureaux, et sur lequel je ne sache pas que les élus algériens aient été largement appelés à donner un avis préalable. »

D'emblée, il apparaît que les députés musulmans d'Algérie s'opposent au projet gouvernemental. Plusieurs quittent l'hémicycle à la suite d'une intervention, le 23 août 1947, de M. Ben-chennouf :

« Mesdames, Messieurs, nous, députés musulmans : Ben Aly Chérif, Benchennouf, Ben Tounès, Cadi Abdelkader, Bentaïeb, Laribi, Mekki, Smaïl, avons essayé, par tous les moyens, d'éclairer l'Assemblée Nationale sur la forme de Statut démocratique désirée par l'ensemble de la population musulmane algérienne. Depuis cent ans, nous avons voulu vivre dans la famille française. Vous ne l'avez pas permis. Vous avez estimé que le statut personnel musulman était incompatible avec le droit de cité

(45) Cf. *J.O.R.F.*, A.N., p. 4735, 27 août 1947.

dans la République française. Nous vous avons demandé notre citoyenneté dans le cadre de la République algérienne. Vous n'avez pas voulu accéder à notre demande. Vous continuez à faire de nous des sujets... Conscients de notre responsabilité, nous ne voulons pas donner, par notre participation aux débats, l'impression d'un acquiescement quelconque au projet gouvernemental. »

Pas plus que les musulmans, les Européens d'Algérie ne sont enchantés du projet gouvernemental. Leur porte-parole, le général Aumeran, déclare, le 19 août 1947, à la tribune de l'Assemblée Nationale, en parlant du projet Bidault qui, comme nous l'avons vu, est presque entièrement repris dans le projet Depreux :

« Ce projet, à vrai dire, ne satisfait personne. Il a soulevé en Algérie les plus vives critiques et les plus véhémentes protestations. Celles-ci s'exprimèrent d'une manière formelle à l'occasion des élections législatives du 10 novembre 1946. En effet, sur 15 députés à élire, les citoyens français du premier collège désignèrent 11 candidats qui avaient pris nettement position contre le Statut. Le projet qui vous est soumis aujourd'hui, légèrement remanié par le Gouvernement, fortement retouché par la Commission de l'Intérieur, a soulevé en Algérie une émotion considérable. »

Lors du vote sur le Statut, les communistes s'abstiennent et la quasi-totalité des députés algériens européens et musulmans votent contre l'adoption ou ne prennent pas part au vote. Néanmoins, le Statut est adopté à l'Assemblée Nationale en première lecture, par 322 voix contre 92 ; après quoi, le Conseil de la République est saisi d'urgence, ce qui ne lui laisse guère de temps pour remplir son rôle de Chambre de réflexion. La Commission de l'Intérieur travaille deux jours et deux nuits consécutifs, puis le rapporteur présente son rapport sans avoir eu le temps matériel de le rédiger. Des modifications mineures et une utile mise en ordre des articles interviennent du fait du Conseil de la République, à la suite de quoi le projet de Statut est définitivement adopté par les sénateurs, et en deuxième lecture par l'Assemblée Nationale (46).

Quelles sont les tendances essentielles du Statut ? Dès l'origine, nous l'avons vu, deux solutions se présentent pour l'avenir de l'Algérie. C'est ce que déclare M. Benchennouf, le 22 août 1947, à l'Assemblée Nationale :

(46) Pour le texte du Statut, cf. annexe n° II.

« Il s'agit de faire passer les neuf millions d'Algériens musulmans de l'état de conquis à l'état de souverain. Quelles sont les voies qui s'ouvrent devant nous pour réaliser ce passage ? Il n'y en a pas trente-six, il n'y en a que deux : " Ou bien les Algériens vont exercer cette souveraineté à l'intérieur de la nation française en leur qualité de citoyens français, ou bien ils l'exerceront à l'intérieur de la nation algérienne en leur qualité de citoyens algériens. S'ils l'exercent à l'intérieur de la nation française, ils appartiennent à la République française, une et indivisible. S'ils l'exercent à l'intérieur de la nation algérienne, il faut immédiatement créer les cadres à l'intérieur desquels cette souveraineté devra s'exercer, c'est-à-dire créer la République algérienne... " »

Telle est l'alternative devant laquelle se trouve la France en 1947. Mais, à la différence de la Commission de l'Intérieur, qui opte pour un début de fédéralisme, ni le Gouvernement, ni le Parlement n'osent faire un choix. Dès lors, ils entreprennent de concilier l'inconciliable, à savoir l'assimilation et le fédéralisme. On a trop souvent dit du Statut de l'Algérie qu'il est un compromis entre ces deux tendances. Lorsque l'on étudie les débats parlementaires consacrés à l'élaboration dudit Statut, il apparaît clairement que cette idée est inexacte. En effet, l'assimilation, au sens propre du mot, c'est-à-dire égalité totale des devoirs et des droits même politiques de tous les habitants de France et d'Algérie, n'a, en 1947, que très peu de défenseurs. La solution apparaît prématurée à certains et dépassée à beaucoup d'autres, du fait que les représentants des populations musulmanes n'en veulent plus. C'est ce que constate le richissime sénateur algérien M. Borgeaud, le 29 août 1947, dans son intervention au Conseil de la République :

« C'est la politique d'assimilation qui fut préconisée, que d'éminents gouverneurs généraux ont poursuivie, mais qui n'a pas donné les résultats espérés, et dont on peut dire qu'elle était " injuste pour l'indigène et démoralisante pour les Français ". Certains le regrettent, certains s'en réjouissent. Je ne sais ceux qui ont raison. Je ne veux savoir qu'une chose, c'est qu'il est un fait que la politique d'assimilation, à tort ou non, a échoué et qu'il est stupide de vouloir aller contre l'évidence d'un fait. D'autant plus que par surcroît nous savons de façon certaine que les musulmans eux-mêmes n'en paraissent plus aujourd'hui très partisans... »

Ce que réclament par contre les musulmans, c'est, comme nous l'avons vu, une autonomie plus ou moins poussée selon les pro-

jets, dans le cadre le plus souvent d'une République algérienne fédérée à la France. Aussi, c'est autour de cette autonomie que la bataille s'engage au Parlement. Les partisans de l'ancien ordre des choses, sous la direction des représentants des « Français d'Algérie », anxieux de ne pas rompre avec le passé, se font les défenseurs de la « souveraineté française » et de l'assimilation qui, dans leur esprit, ne comporte d'ailleurs pas nécessairement le collège unique et l'égalité politique totale avec les musulmans. A ces doctrinaires de la souveraineté française se joignent les vrais assimilationnistes que compte l'Assemblée Nationale, désireux de combattre tout germe de séparatisme. En conséquence, s'il y a eu compromis, ce qui est indéniable, ce n'est pas précisément entre l'assimilation et le fédéralisme, mais bien plutôt entre le *statu quo ante* et « l'autonomisme », comme le constate le sénateur Mostéfaï, le 29 août 1947, à la tribune du Conseil de la République :

« Ce Statut n'est pas assimilationniste, tout en cherchant à l'être. Il n'est pas fédéraliste, tant s'en faut, tout en se donnant des airs d'un *self-government*. Il n'a rien de démocratique, bien qu'enfanté dans les douleurs et les blessures de la grande Libération. Il n'est pas progressiste puisqu'il retire d'une main ce qu'il a donné de l'autre. C'est un Statut sans personnalité, sans originalité, sans souffle, sans âme. Sa seule originalité, si c'en est une, c'est d'avoir maintenu, sous une forme nouvelle, aux seigneurs de la terre, leurs anciens privilèges... »

Rares sont les députés qui, à l'époque, ont conscience du danger que représente l'orientation donnée au Statut. Quelques-uns jettent un cri d'alarme, qui se perd d'ailleurs dans le bruit des discussions juridiques. Parmi ceux-ci, nous retrouvons l'ancien gouverneur général de l'Algérie, M. Violette, qui s'écrie, le 21 août 1947, à l'Assemblée Nationale :

« Comment, arbitrairement, on va construire un projet pour que la majorité, quelle qu'elle soit, soit toujours la minorité. Arbitrairement, on va construire un projet de telle sorte que la minorité sera toujours l'élément majoritaire ?... Mes chers collègues, il faut tout de même finir avec ces subtilités juridiques imaginées à l'appui d'un pouvoir économiques qui ne veut pas se partager... Je vois si nettement l'injustice des choses ; je discerne si clairement le péril. »

Et M. Defferre déclare, le 27 août 1947, devant la même assemblée :

« Je rappellerai donc qu'un de mes anciens disait que si

nous avons voté il y a une dizaine d'années le projet Blum-Violette, sans doute aujourd'hui n'en serions-nous pas au point où nous en sommes. Je ne voudrais pas que dans dix ans nos successeurs ou nous-mêmes soyons amenés à dire, en pensant à nos refus d'aujourd'hui à l'endroit du peuple algérien : " Si nous avions su, nous aurions agi autrement. " »

En termes plus amers et plus violents, c'est la même idée qu'exprime le même jour M. le député Ouezzin Coulibaly à l'Assemblée Nationale :

« Défense de la minorité contre la majorité, voilà ce que contient l'article 16. A ce propos, laissez-moi vous dire que ni le mot minorité, ni le souci qu'il recouvre, ne sont nouveaux. Mais dans la IV^e République, dans la politique française, ils sont d'importation. Ils font partie d'un système philosophique qu'ensemble nous avons combattu. Pendant longtemps encore, ils resteront le prétexte des agressions allemandes de 1938, ils resteront à l'origine du cataclysme de 1939-1945... Votre projet est raciste, Monsieur le ministre... Qu'il s'agisse de la pureté des collègues dont a parlé M. le président du Conseil, ou de la sociologie pure de M. René Mayer, il n'est pas douteux que les auteurs de ces théories se rejoignent et sont mus par une idéologie raciste... Prenez garde que l'idée fixe de garder l'Empire ne vous fasse perdre la France d'outre-mer. Je suis heureux de rendre hommage à M. Violette (qui disait) : " Il en est qui s'indignent de ce que l'indigène veut être traité en homme, parce qu'il se cabre sous le fouet de l'humiliation. Notre pays ne serait plus la France, si, à son contact, on n'apprenait qu'à ramper et tendre la main. " Certaines déclarations faites ici laissent apparaître une philosophie nouvelle, d'après laquelle la démocratie, en dépit de l'étymologie, ne serait que le gouvernement de la majorité par une " minorité élite ", et élite de naissance. Telles que les choses se passent, nous sommes dangereusement compromis devant l'Histoire. Elle dira qu'il fut une Assemblée Nationale, en l'an de grâce 1947, qui se réclamait des traditions révolutionnaires de 1789 et qui, au nom de la liberté des peuples, refusa l'accès à la liberté, à un peuple. Elle dira que cette Assemblée eut entre les mains les destinées d'une grande union qui voulait être française, et qu'elle en fit une désunion mondiale en chassant la France d'Asie et d'Afrique. »

Tout autres sont les prophéties du député algérien M. Quilici qui, pour justifier son opposition au projet de Statut, — il votera contre l'adoption —, déclare le 27 août 1947 :

« L'Histoire s'étonnera de notre excessive tolérance, et, poussée à ce point, la tolérance est coupable, — comme elle s'éton-

nera vraisemblablement du texte de Statut qui a fini par triompher devant nous. »

Aux critiques et accusations formulées contre le projet par les députés musulmans et certains autres, M. Fonlupt Esperaber, rapporteur de la Commission de l'Intérieur, répond le 27 août 1947 :

« ...Non, la France ne peut pas proposer, cette Assemblée ne pouvait imaginer et ne pourrait pas voter, un projet qui serait de caractère raciste... Ne nous arrêtons pas aux formes juridiques... Il y a, à côté de nouvelles formules juridiques, des affirmations d'une énorme portée morale, qui sont, vis-à-vis de nos frères musulmans, une promesse, une marque de confiance, et, je pense, pour eux, une espérance. Nous avons affirmé l'indépendance du culte musulman. Nous avons affirmé la place naturelle et légitime que l'arabe doit prendre dans un pays de civilisation aux sept dixièmes au moins musulmane. »

Dans la suite de ce travail, nous verrons ce que sont devenues ces promesses et ces affirmations (47).

CHAPITRE VIII

L'ALGERIE, LA REPUBLIQUE ET L'UNION FRANÇAISE LES BASES CONSTITUTIONNELLES DU STATUT DE L'ALGERIE

Avant que d'aborder l'Assemblée algérienne qu'institue le Statut de 1947, étudions un instant le régime politique de l'Algérie et sa place dans l'Union française.

La Constitution, nous l'avons vu, est muette sur ce chapitre, et l'article premier du Statut de l'Algérie nous est d'un faible secours. Cet article est conçu comme suit :

« L'Algérie constitue un groupe de départements dotés de la personnalité civile, de l'autonomie financière, et d'une organisation particulière définie par les articles ci-après de la présente loi. »

(47) Cf. *infra*, p. 244.

L'Algérie est donc formée de départements. Par ailleurs, il ressort clairement de l'article 2, comme de l'ensemble du Statut, que l'Algérie fait partie intégrante de la République française. Elle ne peut donc être territoire ou Etat associé. Mais l'article premier du Statut n'en pose pas moins deux problèmes juridiques :

1. Dans quelle catégorie de collectivités-parties de la République française, l'Algérie se trouve-t-elle ?
2. En vertu de quelle disposition constitutionnelle peut-elle former un « groupe de départements » ?

Essayons de répondre d'abord à la première question : Les collectivités-membres de la République française sont les suivantes : les départements métropolitains, les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer.

Pour certains auteurs, l'Algérie constitue un territoire d'outre-mer divisé en départements. Ainsi, M. Fabre (48) constate que si, en Algérie, le régime législatif peut bien se concilier avec l'article 73 de la Constitution (49), le Statut organique et le régime de citoyenneté correspondent mal au cadre départemental ; sur ces points, les institutions algériennes s'apparentent plutôt à celles des territoires d'outre-mer. En effet, comme beaucoup de ces territoires, l'Algérie a un gouverneur général, un double collège électoral, etc... C'est aussi l'avis du général Aumeran :

« ...Or, le projet qui nous est présenté ne se borne pas à déterminer ces exceptions (art. 73 de la Constitution). Il donne un Statut à l'Algérie, il lui donne un Statut particulier, comme pour un territoire d'outre-mer... Le projet gouvernemental tend donc bien à transformer les départements algériens, qui ont toujours été jusqu'à ces jours des départements français, en un territoire d'outre-mer... » (50).

A cela, M. Rossillon répond :

« L'Algérie a toujours été distinguée des anciennes colonies qui forment aujourd'hui les territoires, et son régime s'en éloigne beaucoup sur le plan économique et administratif. » (51).

De plus, l'Algérie dépend depuis toujours du Ministère de l'Intérieur, alors que les territoires d'outre-mer sont de la compétence du Ministère de la France d'outre-mer. Enfin, la doctrine

(48) *Penant*, 1949, doc. p. 1.

(49) Cf. *supra*, p. 29.

(50) Assemblée Nationale, 10 août 1947.

(51) ROSSILLON, *op. cit.*, p. 106.

et la jurisprudence se sont accordées à condamner la thèse de l'Algérie territoire d'outre-mer (52).

Une autre thèse, qui fait de l'Algérie des départements métropolitains, trouve un défenseur acharné en la personne de M. le député Viard. Voici comment ce dernier expose ses conceptions à l'Assemblée Nationale, le 20 août 1947 :

« Vous avez en effet, dans la Constitution, toute une série d'articles intéressant l'Union française, qui se présente comme un organisme assez complexe, avec une certaine articulation. Vous avez le morceau central, qui est ce qu'on peut appeler si vous le voulez la République française métropolitaine, comprenant la métropole, les départements français, ensuite un département déjà séparé matériellement, la Corse, puis, si ma thèse vous agréée, les trois, quatre ou cinq départements algériens. Mais vous avez aussi la masse constituée par les départements d'outre-mer. Vous avez enfin la quatrième entité de l'Union française : ce sont les territoires associés, dont il n'y a pas d'exemple pour le moment, et enfin les Etats associés... »

M. Viard poursuit le 22 août 1947 :

« Ainsi, cet article 73 entraîne les conséquences suivantes, si ce sont des départements d'outre-mer, tout ce qui a été fait jusqu'aujourd'hui, à supposer pour simplifier que le Statut soit voté aujourd'hui, est absolument faussé, car toutes les lois qui ont été votées par cette Assemblée sont applicables d'office à l'Algérie, comme le veut l'article 73 de la Constitution... En effet, la question se pose de savoir si, en raison de l'article 73 de la Constitution, vous avez le droit d'organiser un régime législatif qui s'en écarte singulièrement... » (53).

Et M. Viard de nous exposer les raisons politiques de son argumentation :

« La question présente un autre intérêt. Si vous estimez que les départements algériens sont des départements d'outre-mer, ils peuvent, conformément à la Constitution, obtenir un jour ou l'autre une transformation de leur caractère. Si au contraire vous considérez qu'ils sont inhérents à la France continentale, ils ne peuvent changer de caractère. » (54).

Une difficulté se présente cependant à M. Viard. En effet, la loi du 27 octobre 1946 sur la composition de l'Assemblée de l'Union française compte les représentants de l'Algérie parmi les

(52) Cf. *infra*, p. 65 et 66.

(53) Assemblée Nationale, 22 août 1947, 2^e séance.

(54) Assemblée Nationale, 22 août 1947.

« représentants des départements de la République française outre-mer ». A cela, M. Viard répond :

« De plus, le même législateur qui a rédigé et voté la loi du 27 octobre 1946 sur l'Assemblée de l'Union française, a voté une autre loi, portant la même date, sur le Conseil de la République. Ces deux lois ont donc une puissance identique. Or, que dit cette loi sur le Conseil de la République ? " Article 21. — Les représentants de l'Algérie au Conseil de la République seront élus dans les formes déterminées par décret. " Cela est conforme au régime législatif traditionnel de l'Algérie. " Article 22. — Dans les départements et territoires d'outre-mer, les conseillers, etc... " Par conséquent, entre l'article 21 et l'article 22, il y a une opposition très nette... La loi sur le Conseil de la République, portant la même date et émanant du même législateur, est donc en contradiction complète avec la loi sur l'Assemblée de l'Union française. » (55).

M. Viard, comme nous l'avons vu, craint que le Statut de l'Algérie ne soit inconstitutionnel, du fait qu'il revient très largement sur le principe de l'identité législative, prévu par l'article 73, et qu'il dote l'Algérie d'institutions spéciales non prévues dans la Constitution. Et il ajoute :

« J'estime que les départements français d'Algérie ont conservé leur même statut juridique... Cela présente surtout des avantages, et en particulier cela donne, aussi paradoxal que cela puisse paraître, à l'Algérie un régime législatif beaucoup plus souple que s'il s'agissait de départements d'outre-mer. Car, si c'étaient des départements d'outre-mer, vous seriez tenus par la Constitution, tandis que si ce sont des départements français ils continuent à vivre sous un régime législatif que vous pouvez précisément organiser dans le Statut... » (56).

Notons que cette polémique s'est poursuivie encore après le vote du Statut : M. Viard a publié, après l'adoption de celui-ci, une brochure intitulée *Les caractères politiques et le régime législatif de l'Algérie*, où il reprend sa thèse, et écrit :

« Les articles 51 et 52 (du Statut) sont en grande partie inutiles. Ils ont été insérés à la demande du Gouvernement, pour rectifier une position juridique qu'il estimait dangereuse, et qui repose sur cette idée -- que nous avons combattue -- que l'article 73 visait l'Algérie et que, par conséquent, toute législation française promulguée entre la Constitution et le Statut s'appliquait de plein droit à l'Algérie. »

(55) Assemblée Nationale, 22 août 1947.

(56) Assemblée Nationale, 22 août 1947.

L'Assemblée Nationale de 1947 ne tranche pas le différend. En effet, elle repousse, le 22 août, un amendement de M. Rabier parlant de « départements d'outre-mer », un amendement de M. Viard précisant la qualification de « départements français » et, enfin, un amendement de M. Defferre proposant l'expression de « départements français d'outre-mer ». De ce fait, certains auteurs voient dans l'Algérie une entité juridique totalement originale ; mais cette thèse a eu peu de succès en dehors de l'Algérie.

La doctrine et la jurisprudence ont consacré une thèse opposée à celle de M. Viard pour les raisons suivantes. En premier lieu, il apparaît vraiment trop paradoxal qu'un Statut puisse instaurer, dans des départements métropolitains, un régime particulier, alors que l'article 73 de la Constitution en ferait interdiction pour les départements d'outre-mer. C'est, du reste, ce que le président Ramadier répond le 22 août 1947 à M. Viard :

« Par conséquent, lorsqu'il s'agit de départements purs et simples, toute loi doit être votée par l'Assemblée Nationale, depuis sa première lettre jusqu'à sa dernière lettre, et aucun pouvoir ne peut recevoir de la loi, ni à plus forte raison d'un décret ou d'un règlement d'administration publique, un pouvoir législatif quelconque. Mais pour les départements d'outre-mer, dont la situation géographique éloignée, ou dont les conditions économiques ou ethniques particulières exigent des règlements spéciaux, des adaptations législatives, l'article 73 introduit à l'article 13 une exception. » (57).

Cette exception à l'identité législative, M. Viard omet d'en parler, comme il omet de parler de l'article 105 de la Constitution qui prévoit l'existence de « dispositions fixant le Statut des divers départements et territoires d'outre-mer ».

Or, l'exception de l'article 73 paraît constituer une base constitutionnelle possible du Statut législatif spécial de l'Algérie, dès l'instant où l'on admet que celle-ci est formée de départements d'outre-mer. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 27 mars 1947, considère, en s'appuyant sur la loi du 27 octobre 1946, et l'application qu'elle fait des articles 66 et 67 de la Constitution, que les départements algériens sont d'outre-mer. Depuis lors, la jurisprudence unanime (58) et la doctrine (59) ont repris cette thèse qui a, semble-t-il, été consacrée par le Statut :

(57) Assemblée Nationale, 22 août 1947.

(58) Cf. Arrêts de la Cour de Cassation, chambre civile, section sociale, des 18 février et 24 juin 1949, et note de Pierre LÉRIS, dans la *Revue Juridique et Politique de l'Union française*, 1949, n° 3, p. 337.

(59) Cf. LAMPUÉ, dans la *Revue Juridique et Politique de l'Union française*,

« L'article 73 de la Constitution s'est donc appliqué à l'Algérie, écrit M. Rossillon, y compris les territoires du Sud, qu'aucun texte ne classe dans une autre catégorie, alors que la loi du 27 octobre 1946 ne les a pas dissociés du reste de l'Algérie. C'est ce qu'a encore admis le législateur dans le Statut du 20 septembre 1947, dont l'article 41 prévoit l'élection par l'Assemblée algérienne des représentants de l'Algérie à l'Assemblée de l'Union française ; l'article 52, 4^e, du Statut implique que les lois intervenues dans la métropole depuis l'entrée en vigueur de la Constitution se sont appliquées de plein droit en Algérie ; or, c'est l'article 73 de la Constitution qui a commandé cette solution. » (60).

Essayons de répondre maintenant à la seconde question que nous avons posée plus haut : En vertu de quelle disposition constitutionnelle, l'Algérie peut-elle former « un groupe de départements d'outre-mer » ?

Quels sont les articles de la Constitution qui ont permis cette chose étrange de doter trois départements, d'outre-mer il est vrai, d'un Statut collectif au sein de la République, une et indivisible ? Notons, en passant, que le régime particulier dont les départements d'Alsace-Lorraine jouissent en certaines matières, toujours plus réduites d'ailleurs, ne constitue en aucune façon un Statut collectif analogue à celui de l'Algérie.

Les articles 74, 76 et 78 de la Constitution parlent de groupes de territoires, mais non de départements d'outre-mer. L'article 85 de la Constitution ne reconnaît que trois sortes de collectivités territoriales : les communes, les départements et les territoires d'outre-mer. L'article 86, par contre, statue que « le cadre, l'étendue, le regroupement éventuel et l'organisation des communes et départements, territoires d'outre-mer, sont fixés par la loi ». De même, l'article 89 prévoit que, pour certains départements, des lois organiques détermineront les conditions d'application des articles de la Constitution consacrés aux collectivités territoriales. Telles sont les bases constitutionnelles d'un Statut collectif des départements algériens. De tout cela, nous devons conclure que les départements d'outre-mer d'Algérie sont dans une situation très particulière et très différente de celle des autres départements d'outre-mer, à savoir : la Marti-

octobre-décembre 1947 ; Cl. ROSSILLON, *op. cit.*, p. 106 ; ROLAND et LAMPUÉ, dans *Précis de droit des pays d'outre-mer*, Dalloz, Paris, 1952, p. 92 et suivantes ; BEYSSADE, *op. cit.*, p. 5, etc...

(60) ROSSILLON, *op. cit.*, p. 106.

nique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion. Pour ces derniers, l'assimilation est la règle, le droit métropolitain leur est presque entièrement applicable, les citoyens sont tous de statut civil français et les autorités administratives de chacun de ces départements d'outre-mer relèvent directement du Pouvoir central. Les départements d'outre-mer algériens, par contre, sont beaucoup moins assimilés, comme nous l'avons vu. En outre, ils sont soumis à un régime particulier, différent de celui des autres départements d'outre-mer, et à plus forte raison différent de celui des départements métropolitains. Enfin, ils sont groupés entre eux pour former

« une collectivité publique qui les englobe et qui est l'Algérie » (61).

C'est pourquoi, un doute subsiste dans certains esprits sur la véritable place de l'Algérie dans l'Union française, comme en témoigne la remarque suivante faite par M. Fonlupt Esperaber, le 11 octobre 1955, à l'Assemblée Nationale :

« A la vérité, il n'existe aucun texte qui dise de l'Algérie qu'elle est constituée par trois départements français. L'article premier du Statut de l'Algérie, que j'ai quelques raisons de connaître aussi bien que quiconque, dispose : " L'Algérie est un groupe de départements doté de la personnalité civile." C'est donc que l'Algérie est autre chose que simplement trois départements français. Aussi bien, dans d'autres textes, par exemple dans la loi qui a organisé l'Assemblée de l'Union française, cette Assemblée qui pourrait être si utile au pays et qui, en fait, est si peu efficace, l'Algérie apparaît par deux fois : d'une part sous la rubrique " départements de la République française d'outre-mer ", et puis une deuxième fois elle est seule avec Madagascar dans cette catégorie, sous la rubrique " zones territoriales de la République française outre-mer ". L'Algérie est donc autre chose que trois départements, et il est absurde de vouloir le nier. »

En définitive, par leur composition ethnique et par certaines de leurs institutions telles que le gouverneur général, le double collège et le régime législatif, les départements d'outre-mer qui forment l'Algérie ressemblent davantage aux territoires d'outre-mer qu'aux départements métropolitains.

Ceci nous paraîtra encore plus évident quand nous aurons étudié le fonctionnement et les compétences de l'Assemblée algérienne qui est la principale création du Statut de 1947.

(61) ROLLAND et LAMPUÉ, *op. cit.*, p. 92.

DEUXIÈME PARTIE

Constitution et fonctionnement de l'Assemblée Algérienne

CHAPITRE PREMIER

COMPOSITION

Lors des débats sur le Statut de l'Algérie, en 1947, la question se pose de savoir quel sera le nombre de membres de l'Assemblée algérienne que tout le monde s'accorde à vouloir créer. Les anciennes Délégations financières, dans le dernier état de la législation, se composent, nous l'avons vu, de 72 membres. Par la suite, l'Assemblée financière en compte 37, ce qui est fort peu. En 1947, la tendance générale est favorable à un accroissement du nombre des membres. L'Assemblée algérienne de la proposition Djemad compte 120 députés, celle de la proposition socialiste 120 également, tandis que celle du projet gouvernemental et le Conseil de la proposition Ben Tounès se limitent à 90. Finalement, le chiffre de 120 qu'adopte la Commission de l'Intérieur de l'Assemblée Nationale est retenu ; c'est lui qui figure dans le Statut. Si 120 délégués coûtent plus cher aux contribuables que 90, il paraît sage, néanmoins, de ne pas trop limiter leur nombre après les difficultés rencontrées par l'Assemblée financière du fait de ses effectifs exagérément réduits.

La première proposition socialiste, comme nous l'avons déjà noté, ne prévoit pas le double collège électoral. Cependant, ni l'existence de deux collèges distincts, ni le principe de la parité de représentation de chacun d'eux, ne fait l'objet de longues discussions à l'Assemblée Nationale. Chacun des deux collèges enverra donc 60 représentants siéger à l'Assemblée algérienne. Ce que l'on discute, par contre, au Parlement, en 1947, c'est la composition de ces collèges. Nous l'étudierons dans le chapitre suivant.

En ce qui concerne la durée du mandat des membres de l'Assemblée algérienne, la proposition Djemad opte pour un terme de quatre ans. Les propositions Ben Tounès, Borra-Rabier et le rapport de la Commission de l'Intérieur concluent à cinq ans. C'est finalement la solution préconisée par le projet Depreux — le mandat de six ans — qui prévaut.

Malgré l'avis contraire de la Commission, qui veut que l'Assemblée algérienne soit renouvelée complètement tous les cinq ans, et afin d'assurer davantage la permanence de l'Assemblée à travers le mouvement des élus, il est décidé que l'Assemblée algérienne sera renouvelée, par moitié, tous les trois ans.

Finalement, l'article 30 du Statut, consacré à la constitution de l'Assemblée algérienne, est rédigé comme suit :

« L'Assemblée algérienne se compose de 120 membres : 60 représentants des citoyens du premier collège et 60 représentants des citoyens du deuxième collège, élus pour six ans au suffrage universel, au scrutin uninominal à deux tours, et renouvelables par moitié tous les trois ans. Les circonscriptions sont déterminées par la loi. »

Cet article s'inspire d'une disposition de la loi du 10 août 1871 sur l'organisation départementale. L'article 21 de cette loi, toujours en vigueur, déclare que le Conseil général est élu pour six ans avec renouvellement par moitié tous les trois ans.

Les premières élections à l'Assemblée algérienne ont eu lieu en 1948. Il y a eu, par la suite, deux renouvellements partiels, l'un en 1951, l'autre en 1954. Nous reviendrons plus loin sur ces élections.

CHAPITRE II

LES ELECTEURS

1. — Conditions générales de capacité

Pour être électeur, il faut d'abord être citoyen français, avoir atteint la majorité légale et ne pas avoir été privé de ses droits politiques. Telles sont les conditions générales à l'exercice du droit électoral en Algérie comme en France.

2. — Suffrage universel

L'article 30 du Statut dispose que l'Assemblée algérienne est élue au suffrage universel. Ainsi disparaît tout vestige du système censitaire qui présidait à l'élection des Délégations financières. Est-ce à dire que l'universalité du suffrage soit effectivement assurée ? Non. L'article 4 du Statut prévoit :

« Les femmes d'origine musulmane jouissent du droit de vote. Une décision de l'Assemblée algérienne, prise dans les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16 du présent Statut, fixera les modalités de l'exercice du droit de vote. »

Curieuse disposition, en vérité, que celle qui affirme un principe et qui en confie l'application à une décision ultérieure. Celle-ci n'est jamais intervenue, aussi les femmes musulmanes sont-elles privées de l'exercice de leur droit de vote. Signalons une autre anomalie de cet article : alors que le reste du Statut organique ne fait pas de distinction de religion, ni d'origine, mais seulement de statut civil ou de collège, l'article 6 parle des femmes « d'origine musulmane ».

3. — Suffrage égalitaire

Ce principe s'exprime ainsi : Tous les citoyens ont un droit de vote égal. Il est consacré par les principes traditionnels du droit public français, qui ont inspiré le Préambule de la Constitution, et, entre autres, ses articles 3 et 4. Le Statut de l'Algérie précise :

« Article 2. — L'égalité effective est proclamée entre tous les citoyens français. Tous les ressortissants de nationalité française des départements d'Algérie jouissent, sans distinction d'origine, de race, de langue, ni de religion, des droits attachés à la

qualités de citoyens français, et sont soumis aux mêmes obligations. Ils jouissent notamment de toutes les libertés démocratiques, de tous les droits politiques... Aucune mesure, règle ou loi d'exception ne demeure applicable sur les territoires des départements algériens. »

Le droit de vote étant un droit politique, il semble, à lire cet article, que l'égalité « effective » s'ensuive nécessairement. D'autant plus que l'article 82 de la Constitution précise :

« Les citoyens qui n'ont pas le statut civil français conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé. Ce statut ne peut en aucun cas constituer un motif pour refuser ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyens français. »

Ces dispositions généreuses n'ont pas empêché la création de deux collèges électoraux que nous allons étudier maintenant.

4. — Origine historique du double collège

Avant 1946, les personnes de nationalité française en Algérie se répartissent en deux catégories, les citoyens et les non-citoyens. Les Français soumis au droit français commun sont citoyens. Les personnes ayant conservé leur statut personnel sont non-citoyens. Cette distinction a le mérite de la clarté. Elle implique que seuls peuvent être admis au droit de citoyens, les Français qui acceptent toutes les obligations attachées à la citoyenneté. Le statut civil est donc le critère déterminant de la citoyenneté et, par conséquent, des droits politiques. Non point d'ailleurs que les musulmans non-citoyens ne disposent d'aucun droit électoral. Ils élisent, depuis plusieurs dizaines d'années, leurs représentants aux Délégations financières. Pendant longtemps, en Algérie, comme dans beaucoup de territoires d'outre-mer, on distingue nettement le régime des élections politiques de celui des élections aux assemblées locales. Aux premières sont seuls admis à participer les citoyens. Les non-citoyens élisent leurs représentants aux assemblées locales, aux Délégations financières en particulier. A cette époque, la citoyenneté et le statut civil français apparaissent donc comme indissolubles. En application de cette idée, le décret du Gouvernement de la Défense nationale du 24 octobre 1870, dit décret Crémieux, décide :

« Article 2. — Les israélites indigènes des départements de l'Algérie sont déclarés citoyens français ; en conséquence, leur

statut réel et leur statut personnel seront, à compter de la promulgation du présent décret, réglés par la loi française, tous droits acquis à ce jour restant inviolables. »

Par contre, il apparaît impossible de prendre une mesure analogue envers les autochtones musulmans à cause du caractère religieux de leur statut civil. Il leur est néanmoins possible de passer de la catégorie de non-citoyens à celle de citoyens, au moyen de l'« admission aux droits de citoyens » appelés à tort « naturalisation ». Cette admission dépend d'un acte individuel et volontaire de la part des intéressés. Ceux-ci peuvent user, à leur choix, d'une procédure administrative réglée par le sénatus-consulte du 14 juillet 1865, et d'une procédure judiciaire instituée par la loi du 4 février 1919, qui, toutes deux, donnent un résultat identique. Le nombre des admissions demeure toujours très faible. Il faut trouver les raisons de cet échec dans la répugnance qu'éprouvent les musulmans à abandonner un statut de caractère religieux et dans la mauvaise volonté dont l'administration fait trop souvent montre à leur égard. En 1924, il y a 118 « naturalisations » ; en 1925, 86 ; en 1946, 13 seulement. Vu l'échec de l'admission individuelle et l'évolution de l'opinion musulmane, divers projets voient le jour qui, tous, visent à augmenter le nombre des citoyens musulmans par une admission automatique et collective. Nous pouvons ranger dans un premier groupe les projets qui visent à instituer une représentation spéciale des indigènes musulmans sans perte du statut personnel. Ils sont fondés sur le raisonnement suivant que rapporte M. Pellegrin :

« Puisque les indigènes musulmans sont tellement attachés à leur statut personnel, il n'est que de leur conserver ce statut personnel. Mais, pour respecter le principe suivant lequel on ne peut tolérer deux catégories de citoyens français ayant les mêmes droits, mais pas les mêmes obligations, il suffit d'accorder aux indigènes musulmans une représentation spéciale, avec un collège électoral spécial. » (1).

Tel est le sens des propositions de loi déposées par MM. Moutet en 1926, Soulier en 1930, Guernut en 1930, Duroux en 1936, Doriot en 1937, Saurin en 1937 et Taittinger en 1936. A la question : Faut-il créer un corps électoral spécifiquement musulman ? M. Violette répond en 1931 :

« Les indigènes libres penseurs ne sont qu'une infime mino-

(1) PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 77.

rité, le corps électoral indigène deviendrait par la force des choses un corps électoral musulman, et il aurait ainsi tendance à s'opposer à un corps électoral judéo-chrétien. On arriverait donc à distribuer les Français d'Algérie dans deux collèges électoraux distincts, suivant leur religion, et c'est le contraire du but qu'on doit se proposer. Ma conclusion est donc formelle : pas de suffrage universel spécifiquement indigène. » (2).

Un deuxième groupe de projets institue la naturalisation automatique, avec perte du statut personnel. C'est dans cet esprit que sont déposées en 1938 les propositions Cuttoli et Devaud qui, toutes deux, accordent la citoyenneté française avec perte du statut personnel à certaines catégories de musulmans, sous réserve que les intéressés y renoncent explicitement, dans un délai fixé par la loi.

Dans un dernier groupe, enfin, nous trouvons les projets instituant la naturalisation dans le statut. Le projet Blum-Violette, lancé dès 1931, octroie à quelque 25.000 musulmans la citoyenneté avec le maintien de leur statut. Nous avons vu dans quelles conditions il est repoussé par les colons qui le font échouer.

Le 12 décembre 1943, le général de Gaulle promet, dans son discours de Constantine, d'accorder la citoyenneté française à certaines catégories de musulmans sans restriction de statut personnel :

« Le Comité de la Libération a décidé, d'abord d'attribuer immédiatement à plusieurs dizaines de milliers de Français musulmans leurs droits entiers de citoyens, sans admettre que l'exercice de ces droits puisse être empêché, ni limité par des objections fondées sur le statut personnel... » (3).

Cette promesse est réalisée en partie par l'ordonnance du 7 mars 1944. C'est là une réforme comparable à celle qui, dès 1916, a, dans les communes de plein exercice du Sénégal, dissocié les droits politiques du statut privé. Du coup, elle crée une catégorie nouvelle, celle de « citoyens français à titre personnel », dont la citoyenneté est intransmissible parce qu'attachée à une certaine qualité appartenant à l'individu (4). Cette même ordonnance reconnaît, par ailleurs, le droit de vote — pour les assemblées locales seulement — à tous les Français musulmans non-citoyens de sexe masculin.

(2) VIOLETTE, *op. cit.*, p. 442.

(3) Extrait du discours prononcé par le général de Gaulle à Constantine, place de la Brèche, le 12 décembre 1943. *Mémoires de guerre* de Ch. DE GAULLE. Tome II, *L'Unité*, p. 549, cf. aussi pages 182 et 183.

(4) ROLLAND et LAMPUÉ, *op. cit.*, p. 363.

Ainsi donc, à cette époque, les citoyens, dont tous ne sont pas de statut civil français, sont-ils encore les seuls à posséder le droit de vote politique.

C'est ce privilège que vient leur ôter l'ordonnance du 17 août 1945, qui ne concerne que l'élection de l'Assemblée Nationale constituante. Cette ordonnance, écrivent MM. Rolland et Lampué,

« en visant le collège électoral des musulmans non citoyens, s'est référée aux règles posées, au sujet des élections locales, par l'ordonnance du 7 mars 1944, et a reconnu ainsi le droit électoral politique à toutes les personnes de statut musulman du sexe masculin » (5).

Dès lors, la distinction citoyens, non-citoyens ne repose plus sur une différence essentielle de droits et de devoirs, mais seulement sur des modalités d'exercice de certains droits, dont le droit électoral. Aussi, est-elle bientôt abolie par la loi Lamine-Gueye du 7 mai 1946 et par l'article 80 de la Constituante qui dit :

« Tous les ressortissants des territoires d'outre-mer ont la qualité de citoyens au même titre que les nationaux français de la métropole ou des territoires d'outre-mer... »

Par la suite, la loi du 5 octobre 1946 vient confirmer la participation du collège électoral des musulmans ci-devant non-citoyens à l'élection de l'Assemblée Nationale. Ainsi, avant les débats de 1947 sur le Statut organique de l'Algérie, les citoyens français d'Algérie sont-ils divisés en deux groupes du point de vue électoral : ceux du premier et ceux du second collège. La distinction ne se fonde pas exactement sur la différence de statuts. En effet, si le second collège comprend tous les citoyens de statut local non inscrits dans le premier collège, celui-ci, par contre, a un caractère mixte. Il comprend, d'une part, les électeurs de statut français, et, d'autre part, ceux des électeurs de statut local qui remplissent certaines conditions. Celles-ci sont énumérées par la loi du 5 octobre 1946 (article 21), en ce qui concerne les élections à l'Assemblée Nationale, et par l'ordonnance du 7 mars 1944 (article 3), à l'égard des autres élections.

5. — Existence du double collège

Lors des débats parlementaires de 1947 sur le Statut de l'Algérie, la nécessité — au moins temporaire — d'un double collège

(5) ROLLAND et LAMPUÉ, *op. cit.*, p. 367.

électoral n'est pas sérieusement mise en question. On se souvient que si les propositions de loi Sayah Abdelkader et Achour-Borra (première proposition socialiste) se montrent, semble-t-il, favorables à l'application immédiate du collège unique, la proposition U.D.M.A. envisage un régime transitoire qui, dans la proposition communiste, est explicitement le « double collège électoral ». Dans le projet Depreux, le double collège a perdu tout caractère temporaire. Les raisons pour lesquelles les députés se montrent partisans du double collège sont très variables. Les communistes espèrent ainsi

« préparer une cohésion toujours plus étroite des populations algériennes » (6).

Certains le justifient par la nécessité d'établir un « juste équilibre » entre les deux communautés ethniques d'Algérie. D'autres y voient le seul moyen de maintenir dans ce pays la « souveraineté française ». Certains représentants des Français d'Algérie le considèrent comme nécessaire à la « paix sociale ». Ainsi, M. René Mayer s'écrie, le 21 août 1947, à l'Assemblée Nationale :

« Nous croyons, nous, fermement, qu'il n'y a pas de paix sociale possible en Algérie sans le double collège, sans un double collège qui reste tel, et ne devienne un jour le collège unique... »

Les socialistes s'y rallient comme à un pis-aller.

Pas plus que l'existence des deux collèges, la parité de représentation entre chacun d'eux n'est vraiment combattue (7). La discussion porte essentiellement sur la composition de chacun des deux collèges. Examinons les différentes thèses qui s'affrontent sur ce sujet :

6. — La thèse des collèges purs ou homogènes

« Puisque l'on estimait unanimement que les deux populations qui coexistent en Algérie devaient avoir droit à un même nombre d'élus, encore fallait-il que chacune d'elles pût les choisir à part, sans qu'il y eût immixtion dans un collège d'électeurs appartenant à l'autre population. » (8).

Tel est le principe sur lequel se fonde la doctrine de l'hom-

(6) Exposé des motifs de la proposition communiste, Annexe n° 923, Séance du 13 mars 1947, Assemblée Nationale.

(7) Cf. cependant *supra*, p. 43.

(8) LAMBERT, *op. cit.*, p. 213.

généité. Ses partisans se défendent d'être racistes. Dans notre premier collège, disent-ils, outre les Français d'origine, il y aura les israélites du décret Crémieux, ainsi que les musulmans devenus citoyens français avec abandon du statut personnel, en vertu du sénatus-consulte de 1865 ou de la loi de 1919. Notre critère est un critère sociologique, celui-là même qui différenciait, avant la guerre, les citoyens des non-citoyens, à savoir : le statut civil. Les citoyens de statut personnel musulman voteront dans le deuxième collège. Les citoyens de statut civil français voteront dans le premier collège, sans distinction de religion, d'origine, ni de race.

Mais les partisans de la pureté des collèges se heurtent à une difficulté de fait : un certain nombre de musulmans ont été, comme nous l'avons vu, admis par l'ordonnance du 7 mars 1944 à la citoyenneté sans perte du statut et se trouvent, de ce fait, inscrits sur les listes électorales du premier collège. Après l'adoption de la loi Lamine-Gueye, la loi du 5 octobre 1946 a étendu, en ce qui concerne l'élection à l'Assemblée Nationale, les dispositions de l'ordonnance sus-mentionnée à d'autres catégories de citoyens de statut civil musulman : les anciens combattants, les titulaires du certificat d'études primaires et les anciens élèves d'établissements secondaires remplissant certaines conditions.

Devant cette difficulté, les théoriciens de l'homogénéité réagissent différemment. Certains veulent exclure immédiatement tous les citoyens de statut personnel musulman, du premier collège. C'est l'objet de l'amendement déposé par le général Aumeran :

« L'ordonnance du 7 mars 1944 est abrogée, ainsi que les dispositions complémentaires à l'article 3 de ladite ordonnance, contenues dans la loi du 5 octobre 1946. Le premier collège comprend les citoyens de droit civil français. Le deuxième collège comprend les citoyens de droit civil coranique. »

Et M. Aumeran de préciser :

« ...Il faut leur laisser la liberté de choisir, s'ils le désirent, d'être incorporés dans le premier collège. La loi du 4 février 1919 leur en donne la possibilité, sans pour cela qu'ils aient à abandonner leur religion. » (9).

D'autres préfèrent fermer la porte à toute inscription nouvelle de citoyens de statut coranique en laissant disparaître par voie d'extinction le nombre de musulmans déjà inscrits. Ainsi, l'amendement Viard dispose :

(9) Assemblée Nationale, 26 août 1947.

« L'ordonnance du 7 mars 1944 est maintenue. Le premier collège se compose de citoyens de statut français et, à titre transitoire, des citoyens précédemment inscrits en vertu de l'article 3 de l'ordonnance sus-dite, et qui en feront la demande selon les conditions à déterminer par décret. »

Voici en quels termes l'ancien gouverneur général, M. Maurice Violette, commente l'amendement Viard :

« Nos excellents collègues européens veulent maintenir l'ordonnance de 1944, mais à titre transitoire. Et, comme il en est parmi les signataires de l'amendement qui sont aussi les signataires de l'ordonnance, j'ai quelque droit de leur dire doucement que lorsqu'ils ont conçu l'ordonnance ils ne l'ont pas rédigée à titre transitoire. En somme, on voudrait purement et simplement arracher la cité française à ceux à qui on regrette de l'avoir donnée. Ces bénéficiaires de l'ordonnance de 1944, il est entendu d'ailleurs que, d'après le texte qui nous est soumis, on la leur rendra à nouveau, cette cité, mais s'ils la demandent. Permettez-moi de vous dire que vous leur imposez là une singulière humiliation. Comment ne sentez-vous pas que ces hommes n'accepteront pas et ne pourront pas humainement accepter une attitude qui serait, en vérité, trop contraire à leur dignité ? L'accepteriez-vous si vous étiez à leur place ?... Vraiment, étiez-vous si fêrus de pureté lorsqu'il s'agissait de se partager les champs de bataille ? Vous préoccupez-vous à ce moment du statut personnel de ceux qui, combattant, avançaient d'un même élan sous le feu ? Ah ! quel scandale, 120.000 électeurs musulmans de statut personnel. Mais 200.000 à 300.000 combattants musulmans de statut personnel... » (10).

A vrai dire, si les « Européens » d'Algérie défendent tellement le collège pur, c'est que le collège mixte leur apparaît comme une brèche ouverte dans le premier collège, brèche qui permettrait une progressive invasion du premier par le second collège jusqu'à ne plus former qu'un collège unique. M. Jacques Chevallier déclare, le 20 août 1947, à l'Assemblée Nationale :

« C'est pourquoi vous nous voyez, depuis quelque temps, tellement attachés à l'homogénéité des collèges ; ce n'est nullement pour lutter contre nos amis musulmans, c'est tout simplement parce que nous sommes persuadés que nous serons joués dans cette affaire... C'est pour que la collectivité française ne puisse être absorbée, un jour, par le collège unique, que nous demandons l'homogénéité des collèges. »

Pour M. Chevallier et ses amis, le collège mixte n'est autre chose qu'un collège unique différé.

7. — La thèse du premier collège mixte

A l'opposé de cette conception, la Commission de l'Intérieur défend l'idée d'un premier collège mixte. Elle veut y inclure définitivement tous les musulmans de statut personnel déjà inscrits. Ainsi propose-t-elle dans l'article 6 de son projet :

« L'ordonnance du 7 mars 1944 est maintenue, sauf dispositions contraires incluses au présent Statut. Sont également maintenues, concernant la composition du premier collège, les dispositions complémentaires à l'article 3 de l'ordonnance du 7 mars 1944, contenues dans l'al. 2 de l'article 21, titre IV de la loi du 5 octobre 1946. Ces dispositions sont également applicables aux femmes d'origine musulmane. Les veuves de guerre musulmanes seront inscrites sur les listes électorales du premier collège. »

Et la Commission de l'Intérieur précise comme suit sa pensée dans son premier rapport :

« Dans l'esprit de votre Commission, il s'agissait d'une promesse formelle faite par la France, promesse qui devait être tenue. L'idée que contenait ainsi la dite ordonnance était celle d'un mouvement régulier et progressif, des électeurs du deuxième vers le premier collège. Votre Commission soulignait ainsi son attachement qu'elle tenait à manifester, pour le principe d'un premier collège mixte, diamétralement opposé à celui dit des collèges purs, dont le danger le plus évident serait de cristalliser les pensées politiques autour d'un collège "européen" d'un côté, et d'un collège "musulman" de l'autre. » (11).

Dans son deuxième rapport, la Commission développe encore sa thèse :

« Elle (la Commission) est d'un avis opposé à ceux qui proposent un système qui tendrait à éliminer progressivement les musulmans du premier collège, et elle est également d'un avis opposé à ceux qui proposent un système de stagnation maintenant, sans l'augmenter, le pourcentage des musulmans dans le premier collège. Elle croit au contraire que, dans un temps qu'il ne lui appartient pas de déterminer, et qui sera sans doute assez long, il se créera une unification des collèges. » (12).

Et M. Lamine-Gueye lui-même se fait l'avocat de la Commission lorsqu'il déclare :

(11) Lu par le rapporteur à l'Assemblée Nationale le 10 août 1947.

(12) Débats Assemblée Nationale, 13 août 1947.

« Les musulmans, dans leur unanimité, considèrent que si le texte de l'article 6, tel que la Commission de l'Intérieur l'a adopté, n'était pas voté, le Statut cesserait d'avoir le moindre intérêt en ce qui les concerne... » (13).

Enfin, le Gouvernement adopte sur ce sujet délicat une position intermédiaire. Il considère que le principe des deux collèges contenu dans le Statut pose le problème de l'équilibre entre deux éléments : l'élément autochtone et l'élément européen. Suivant ce principe, les collèges devraient être purs. Mais l'homogénéité se heurte à une objection sérieuse : l'engagement solennel que constitue l'ordonnance du 7 mars 1944. Le président du Conseil déclare que cette ordonnance doit être maintenue. Par contre, il considère que la loi du 5 octobre 1946 ne crée un premier collège élargi que pour les seules élections législatives et que, par conséquent, il ne faut pas étendre la loi du 5 octobre 1946 à l'Assemblée algérienne, afin de ne pas rompre l'équilibre établi. A ces raisons juridiques et politiques, le président du Conseil en ajoute une de caractère social :

« Au demeurant, conclut M. le Président Ramadier, peut-être devons-nous prendre garde également que dans le second collège il y ait aussi des élites. » (14).

8. — L'adoption de l'article 31 du Statut

La thèse gouvernementale est combattue sur les plans politique et juridique.

C'est ainsi que M. le président de la Commission riposte :

« Je ne peux pas relever ce raisonnement, car il aboutit à une solution paradoxale. Un certifié d'études musulman (15) disposerait d'une capacité totale à l'égard de l'élaboration des lois de la métropole, mais en aurait une huit fois moindre pour traiter des choses de son propre territoire. Cela ne me paraît pas raisonnable. » (16).

Et M. Violette remarque le même jour :

« Ainsi, l'on nous demande de dire que la loi de 1946 ne sera pas applicable à l'Assemblée algérienne. Jusqu'à présent, mes chers collègues, un principe juridique incontestable enseignait que qui peut le plus peut le moins. »

(13) Débats à l'Assemblée Nationale, 3^e séance du 26 août 1947.

(14) Assemblée Nationale, 26 août 1947.

(15) Cf. loi du 6 octobre 1946.

(16) Assemblée Nationale, 26 août 1947.

Le rapporteur de la Commission fait observer à l'Assemblée Nationale, le 19 août 1947 :

« La proposition du Gouvernement, qui tend à n'appliquer la loi d'octobre 1946 qu'aux élections législatives, présuppose la création de deux premiers collèges et de deux seconds collèges, les musulmans votant dans le premier collège, lorsqu'il s'agirait d'élections législatives, et dans le second collège pour les élections aux assemblées locales. A notre avis, cette proposition est dangereusement compliquée. Elle ne peut être retenue de ce fait. Par contre, l'abrogation pure et simple de la loi d'octobre 1946 priverait de droits acquis de nombreux électeurs musulmans inscrits déjà dans le premier collège, notamment les certifiés d'études primaires et les anciens combattants de la guerre 1914-1918, ainsi que les combattants décorés pour faits d'armes dans la guerre 1939-1945. »

Les débats qui ont porté sur ce sujet et où ont été marchandés anciens combattants et certifiés d'études sont exempts de grandeur. C'est finalement le texte de la Commission de l'Intérieur qui est adopté, quoique sérieusement amendé. En effet, l'article 31 du Statut inclut dans le premier collège les catégories de musulmans prévues par l'ordonnance de 1944, ainsi que plusieurs catégories reprises de la loi de 1946 : les titulaires de la carte de combattants de la guerre 1914-18, les titulaires de la croix de guerre 1939-40, etc... Par contre, le Gouvernement se montre intraitable dans son refus des titulaires du certificat d'études primaires et des anciens élèves ayant fréquenté un établissement secondaire de la sixième à la quatrième classe inclusivement, qui se voient ainsi refuser l'accès du premier collège. Pour ménager les droits de ces derniers, une disposition finale est ajoutée à l'article 31 du Statut, qui prévoit le maintien des droits acquis. En définitive, l'article 31 est ainsi conçu :

« Les membres de l'Assemblée algérienne sont élus par deux collèges.

Le premier collège est composé de citoyens de statut civil français, sans distinction d'origine.

Seront inscrits dans ce collège à leur demande, dans l'année qui suivra, soit la date de leur majorité électorale, soit celle où ils entreront dans une des catégories ci-dessous spécifiées, les citoyens de statut local, qui sont :

Officiers et anciens officiers ;

Titulaires d'un des diplômes suivants : diplômes de l'enseignement supérieur, baccalauréat de l'enseignement secondaire, brevet supérieur, brevet élémentaire, brevet d'études primaires

supérieures, diplôme de fin d'études secondaires, diplôme de *medersas*, diplôme de sortie d'une grande école nationale ou d'une école nationale de l'enseignement professionnel industriel, agricole ou commercial, brevet de langue arabe ou berbère ;

Fonctionnaires ou agents de l'Etat, des départements, des communes, des services publics ou concédés, en activité ou en retraite, titulaires d'un emploi permanent soumis à un statut réglementaire dans des conditions qui seront fixées par décret ;

Membres actuels et anciens de chambres de commerce et d'agriculture ;

Bachagas, *aghas* et *caïds* ayant exercé leurs fonctions pendant au moins 3 ans et n'ayant pas fait postérieurement l'objet d'une mesure de révocation ;

Personnalités exerçant ou ayant exercé des mandats de délégué financier, conseiller général, conseiller municipal de commune de plein exercice, ou président de *djemaâ* ;

Membres de l'Ordre national de la Légion d'honneur ;

Compagnons de l'Ordre de la Libération ;

Titulaires de la Médaille de la Résistance ;

Titulaires de la Médaille militaire ;

Titulaires de la Médaille du Travail et membres actuels et anciens des conseils syndicaux, des syndicats ouvriers régulièrement constitués, après trois ans d'exercice de leurs fonctions ;

Conseillers prud'hommes actuels et anciens ;

Oukils judiciaires ;

Membres élus actuels et anciens des conseils d'administration et des conseils de section des sociétés indigènes de prévoyance, artisanales et agricoles ;

Titulaires de la carte de combattant de la guerre 1914-1918 ;

Titulaires de la Croix de guerre 1939-1940 pour faits d'armes personnels ;

Titulaires de la Croix de guerre des campagnes de la Libération.

Tous les électeurs actuellement inscrits au premier collège continueront à voter à ce collège. »

Le nombre de musulmans de statut coranique inclus dans le premier collège est, en 1947, de 63.194 sur 532.217 électeurs inscrits dans ce collège, contre 1.301.072 inscrits dans le second collège, selon les chiffres donnés par le président Ramadier, le 26 août 1947, à l'Assemblée Nationale. Ces chiffres ont varié

quelque peu depuis lors en ce qui concerne les élections à l'Assemblée algérienne. Malgré le caractère mixte du premier collège, les musulmans sont donc bien noyés dans ce collège qui apparaît, qu'on le veuille ou non, comme le collège des « Européens », par opposition au collège des musulmans, avec tous les dangers qu'une telle opposition comporte.

L'article 31 ne satisfait personne. Les « Européens » d'Algérie le considèrent comme menaçant leur avenir. Nous avons vu ce que MM. Maurice Violette et Coulibaly en pensent. A vrai dire, c'est toute l'institution du double collège qui est critiquable. Elle repose sur une conception bien particulière de l'égalité que le président de la Commission de l'Intérieur du Conseil de la République critique en ces termes, le 30 août 1947 :

« J'ajoute que votre théorie de l'égalité, qui ne va pas d'un individu à l'autre mais d'une communauté à l'autre, ou bien n'est pas très démocratique, ou bien risque d'être périlleuse pour les Français de statut civil eux-mêmes. En effet, où irions-nous si les différentes communautés formant une nation pouvaient, sous prétexte qu'elles sont des minorités et qu'elles ont des intérêts particuliers à défendre, réclamer l'égalité numérique de représentation et, par conséquent, rendaient le pays à peu près ingouvernable ? »

Cette curieuse conception de l'égalité qu'on trouve à la base du double collège, et par conséquent de l'Assemblée algérienne, est violemment critiquée par M. Borra qui déclare, le 26 août 1947, à l'Assemblée Nationale :

« Cette égalité n'est pas réalisée, tant que le huitième de la population a la même représentation que les sept autres huitièmes... »,

Et par le ministre de l'Intérieur, M. Edouard Depreux, lui-même, qui dit, le 21 août 1947, toujours à l'Assemblée Nationale :

« Convenons loyalement que cela signifie que, suivant que l'on vote dans le premier ou le deuxième collège, l'influence sera huit fois plus grande ou huit fois plus petite. La promotion d'un collège dans l'autre signifie donc mathématiquement le gain ou la perte, pour l'intéressé, des sept huitièmes de son influence démocratique et électorale. »

En conclusion, nous pouvons dire que si le système électoral qui a présidé aux élections de 1948, 1951 et 1954, à l'Assemblée algérienne, peut mériter le titre de suffrage universel, en aucun cas le qualificatif d'égalitaire ne lui convient.

CHAPITRE III

LES ELIGIBLES

Si les propositions de Statut socialiste et communiste, non plus que la proposition U.D.M.A., ni celle de M. Ben Tounès, ne prévoient de conditions particulières à l'éligibilité, le projet gouvernemental, par contre, conserve l'empreinte des restrictions du temps des Délégations financières. Le projet Depreux porte en son article 26 :

« Pour être éligibles à l'Assemblée algérienne, les candidats doivent être Français depuis au moins dix ans, avoir résidé en Algérie depuis plus de deux ans, avoir satisfait à leurs obligations militaires. »

Les dix ans de nationalité visent à écarter des mandats les nouveaux Français, cependant que les deux ans de résidence en Algérie tendent à éliminer les « Français de France », peu au fait des problèmes algériens. Aucune de ces deux conditions ne figure dans le texte définitif. Le Statut, en cette matière, adopte textuellement la solution de la Commission de l'Intérieur. Voici les conditions à l'éligibilité telles qu'elles sont prévues par l'article 32 :

— *Il faut être électeur ou électrice.* Cela suppose une inscription sur les listes électorales, avec toutes les conditions préalables de domicile, etc... Cette disposition exclut évidemment les femmes de statut musulman, jusqu'à ce que l'Assemblée algérienne décide des conditions dans lesquelles elles exerceront leur droit de vote.

— *Il faut être âgé de vingt-trois ans au moins.*

Ces conditions sont donc très libérales. D'autant plus que l'article 32 du Statut précise que les personnes répondant aux conditions précédentes sont éligibles indifféremment par l'un ou l'autre collège. De sorte que, théoriquement, un électeur du premier collège, un « Européen » même, peut se présenter aux élections dans le second collège, et inversement. A notre connaissance, ce cas ne s'est jamais réalisé dans la pratique, pour les élections à l'Assemblée algérienne.

En ce qui concerne l'inéligibilité et l'incompatibilité, le projet gouvernemental se réfère aux règles applicables pour les élec-

tions aux Conseils généraux. Nous retrouvons ici la tendance gouvernementale à ne considérer l'Assemblée algérienne que comme un organe purement administratif (17). Le texte définitif du Statut abandonne cette solution et il dispose, en son article 32, alinéa 2, que :

« Les règles d'inéligibilité et d'incompatibilité sont celles fixées par la loi pour les membres de l'Assemblée Nationale. »

Ainsi, en cette matière, l'Assemblée algérienne est assimilée, non point à une assemblée administrative, mais à un Parlement.

A propos de cet article 32, une difficulté d'interprétation se présente. Les termes « par la loi » visent-ils la loi au sens large — donc Constitution comprise — ou seulement la loi ordinaire ? Il semble que les incompatibilités soient de droit strict et qu'il faille dès lors opter pour la seconde interprétation. L'intérêt de cette question est le suivant : si l'article 32 du Statut vise la loi au sens général, — la loi constitutionnelle comprise —, les membres de l'Assemblée algérienne ne peuvent, en vertu de l'article 24 de la Constitution, cumuler leur mandat avec celui de membres de l'Assemblée de l'Union française. L'article 24 de la Constitution déclare en effet :

« Nul ne peut appartenir à la fois à l'Assemblée Nationale et au Conseil de la République. Les membres du Parlement ne peuvent faire partie du Conseil économique et de l'Assemblée de l'Union française. »

Si, par contre, il faut interpréter « loi » au sens étroit, le cumul est possible. Mais peut-on penser : si le Statut voulait empêcher ce cumul, il le dirait expressément, comme il le fait en ce qui concerne les mandats parlementaires. Pourtant, de bonnes raisons militent contre le cumul. En effet, le cumul d'un mandat à l'Assemblée de l'Union française ou au Parlement avec un mandat à l'Assemblée algérienne représente une charge trop importante pour être exercée par une seule personne. D'autre part, la présence simultanée à Paris (ou Versailles) et à Alger du cumulant est tout aussi impossible dans un cas que dans l'autre. Néanmoins, vu l'obscurité de l'article 32 à cet endroit, l'article 18 de la loi du 6 janvier 1950 est venu constater expressément l'impossibilité du cumul des mandats à l'Assemblée algérienne et à l'Assemblée de l'Union française.

(17) Cf. *supra*, p. 54 et 55.

CHAPITRE IV

LE SYSTEME ELECTORAL

1. — Mode de votation

Le problème se pose en 1947 de savoir si l'Assemblée algérienne sera élue au scrutin uninominal ou à la représentation proportionnelle. Les deux systèmes ont leurs défenseurs acharnés. Avant que d'aborder l'étude du mode de votation finalement adopté, examinons la « philosophie » dont relève chacun des systèmes.

Dans le système du scrutin de liste avec représentation proportionnelle, le territoire est divisé en grandes circonscriptions, dont chacune est appelée à élire plusieurs représentants. Ceux-ci se présentent aux électeurs groupés en listes qui correspondent le plus souvent à des partis. Les électeurs sont ainsi amenés à se prononcer davantage pour un parti ou un programme que pour un homme.

S'il est vrai que l'acte électoral se compose de deux éléments distincts, opinion et confiance, le scrutin de liste avec représentation proportionnelle fait davantage appel à l'élément opinion qu'à l'élément confiance. Il favorise la naissance de nombreux partis politiques et tend à refléter exactement les divers courants de l'opinion publique. Mais il encourage l'éparpillement des voix. L'Assemblée, issue d'un tel mode de scrutin, risque de n'avoir point de majorité cohérente. Par ailleurs, elle sera extrêmement sensible aux divers mouvements de l'opinion publique. En définitive, le scrutin de liste avec représentation proportionnelle est souvent recommandé comme étant plus « démocratique », c'est pourquoi il a été adopté dans beaucoup de pays pour l'élection du Parlement.

Le scrutin uninominal suppose l'ensemble du territoire divisé en circonscriptions, plus petites que les précédentes, dont chacune élit son représentant. Il apparaît de suite que ce système ne permet pas la représentation des minorités à l'intérieur d'une même circonscription. Pour le pays lui-même, dans son ensemble, le système ne garantit nullement une représentation équitable des partis minoritaires. Ainsi, il apparaît basé, moins sur l'opinion que sur la confiance de l'électeur envers l'élus. Il ne favorise pas la naissance de grands partis, mais ne l'interdit pas non plus comme le montre l'exemple anglais. Les élus sont choi-

sis par les électeurs eux-mêmes et non plus par les partis. La grande faiblesse de ce système électoral, c'est que l'Assemblée qui en est issue ne représente pas nécessairement la majorité des électeurs. En définitive, le scrutin uninominal apparaît, en 1947, aux députés à l'Assemblée Nationale, moins « politique » que le précédent.

C'est la raison pour laquelle il est retenu par le projet Depreux en 1947 qui, rappelons-le, tend à refuser à l'Assemblée algérienne tout caractère politique et à ne lui reconnaître qu'un caractère administratif. A l'opposé, les propositions Djemad et U.D.M.A. préconisent le scrutin de liste avec représentation proportionnelle intégrale, cependant que la proposition socialiste confie à une loi à venir le choix du mode de votation. La Commission de l'Intérieur de l'Assemblée Nationale, qui, dans son avant-projet, se prononce en faveur du scrutin de liste avec représentation proportionnelle, se rallie, par la suite, aux vues du Gouvernement, c'est-à-dire au scrutin uninominal. Deux amendements n'en sont pas moins déposés à l'Assemblée Nationale, l'un par MM. Rabier, Borra et Defferre, l'autre par M. Fayet, tendant à réintroduire la représentation proportionnelle. A cette occasion, MM. René Mayer et Depreux sont amenés, le 25 août 1947, à défendre le scrutin uninominal. Ils le font avec les arguments suivants :

« *René Mayer* : L'Assemblée algérienne... a à débattre des intérêts généraux de l'Algérie d'une manière, bien entendu, tout à fait différente de celle des Conseils généraux, mais qui a cependant une certaine analogie dans le domaine économique ; elle a aussi à débattre des intérêts propres aux diverses régions de l'Algérie, aux diverses parties des départements algériens. Or, si elle est élue à la représentation proportionnelle, il arrivera, ce qui arriverait d'ailleurs dans les assemblées départementales si elles étaient élues à la représentation proportionnelle, que certaines régions des départements algériens pourraient n'avoir aucun représentant dans une assemblée où il est légitime que les intérêts locaux soient représentés... »

Et M. Depreux, ministre de l'Intérieur, précise :

« Je considère que la représentation proportionnelle, dans les circonstances présentes, serait une très grosse faute, pour les raisons qui ont été indiquées par M. René Mayer, et aussi pour des raisons politiques. La représentation proportionnelle serait la cristallisation de grands courants d'origine mystique... »

Tels sont les arguments qui décident de l'adoption, à l'article 30, du système uninominal, avec un second tour de scrutin en cas de ballottage.

2. — Les circonscriptions électorales

L'article 30 du Statut dispose que « les circonscriptions électorales sont déterminées par la loi ». Ces circonscriptions, toujours d'après cet article, sont au nombre de 120 : 60 pour le premier collège et 60 pour le second. Il est évident que les circonscriptions du premier et du second collège ne peuvent se confondre, vu la répartition des deux éléments de la population. C'est la loi du 4 mars 1948 qui établit le découpage des circonscriptions.

Pour l'élection du premier collège, le département d'Alger est divisé en 23 circonscriptions, celui d'Oran en 20 et celui de Constantine en 16, tandis que les territoires du Sud forment une seule circonscription.

Pour l'élection du deuxième collège, le département d'Alger est divisé en 17 circonscriptions, celui d'Oran en 14, celui de Constantine en 24, et les territoires du Sud en cinq.

Le nombre de circonscriptions de chaque collège varie donc, dans chaque département, en fonction de la répartition des électeurs. C'est ainsi qu'Alger-ville forme sept circonscriptions du premier collège et une seule du second, tandis que les territoires du Sud forment cinq circonscriptions du second collège et une seule du premier.

3. — Opérations électorales

Le détail de celles-ci a été fixé par le décret du 4 mars 1948, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 20 septembre 1947, dite Statut organique de l'Algérie, en ce qui concerne l'élection à l'Assemblée algérienne. Voici donc les principales dispositions de ce décret :

a) *Dispositions générales.* — L'élection a lieu au suffrage direct, au scrutin secret. Si aucun des candidats n'a obtenu au premier tour la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits dans la circonscription, un second tour de scrutin a lieu le dimanche suivant. La date de l'élection des membres de l'Assemblée algérienne est fixée par un arrêté du gouverneur général, qui doit intervenir 30 jours avant la date prévue pour l'élection qui sera toujours un dimanche. Les collèges électoraux — dont nous connaissons la composition — sont convoqués par un arrêté préfectoral, qui doit être publié 14 jours francs au plus tard avant la date de l'élection. La campagne électorale est ouverte à partir

de la publication de cet arrêté. C'est encore le préfet qui fixe par arrêté, pour chaque collège, les sections de vote et le siège des bureaux de vote.

b) *Candidatures*. — Tout candidat est tenu de déposer, à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture, huit jours francs au moins avant le scrutin, une déclaration signée de lui et dûment légalisée, indiquant ses nom, prénoms, date et lieu de naissance, et la circonscription dans laquelle il entend se présenter. A défaut de déclaration signée du candidat, une procuration sera exigée. Il est délivré un récépissé provisoire de la déclaration et un récépissé définitif dans les cinq jours.

En cas de ballottage, de nouvelles candidatures pourront être déposées entre le premier et le deuxième tour de scrutin, quatre jours au plus tard avant le deuxième tour. Le récépissé définitif sera délivré dans les trois jours. Enfin, à l'image de la loi métropolitaine, le décret prévoit que nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription.

c) *Propagande électorale*. — Le décret du 4 mars 1948 règle la propagande électorale. Le nombre et la grandeur des affiches font l'objet de dispositions très strictes, de même que l'impression des bulletins de vote par les candidats. Enfin, le décret précise que l'impression et l'utilisation pour la propagande électorale, sous quelque forme que ce soit, de circulaires, tracts, affiches et bulletins de vote, en dehors des conditions fixées par le présent décret, sont interdites.

d) *Le scrutin*. — Les dispositions de ce décret sur l'organisation du scrutin tendent à assurer la liberté et le secret du vote, ainsi que la sincérité du dépouillement.

L'article 9 prévoit que le scrutin ne durera qu'un jour et qu'il sera ouvert dès 8 heures du matin.

Toutefois, dans les communes où, pour faciliter aux électeurs l'exercice de leurs droits, il paraît utile de devancer cette heure, les préfets peuvent prendre, à cet effet, des arrêtés spéciaux qui seront publiés et affichés dans chaque commune intéressée, cinq jours au moins avant la réunion des collèges électoraux. Dans tous les cas, le scrutin sera clos à 18 heures.

L'article 10 prévoit que les électeurs des communes de plus de 5.000 habitants sont tenus de présenter au président du bureau électoral, lors du vote, outre leur carte d'électeur, une pièce d'identité.

Il est prévu qu'en aucun cas, le bureau électoral ne peut procéder seul au dépouillement. Celui-ci est effectué dans les condi-

tions prévues par la loi du 29 juillet 1913, c'est-à-dire par des scrutateurs désignés par les candidats. Dans les communes divisées en plusieurs sections de vote, les procès-verbaux arrêtés dans chaque section et les pièces annexées sont transmis immédiatement par le président au bureau de la première section, qui opère le recensement général des votes pour la commune, dresse le procès-verbal et proclame les résultats. Toutefois, dans les communes divisées en plusieurs circonscriptions, les résultats de chaque section sont adressés directement au premier bureau de vote de la circonscription.

Dès la fin des opérations électorales, les présidents des bureaux de vote font parvenir les listes d'émargements aux chefs des communes, qui sont tenus, sous leur responsabilité personnelle, d'en faire assurer la garde et de les tenir, pendant cinq jours, au secrétariat de la commune, à la disposition de tout électeur qui en ferait la demande.

L'article 14 prévoit que les membres du bureau envoient au premier bureau du chef-lieu de la circonscription les procès-verbaux de chaque commune, arrêtés et signés.

L'article 15, enfin, dispose que le recensement général des votes est fait par le bureau du chef-lieu de la circonscription et que le résultat est proclamé par son président, qui adresse tous les procès-verbaux et les pièces annexées au gouverneur général par l'intermédiaire du préfet du département où se trouve le bureau du chef-lieu.

4. — Le contentieux électoral

On sait que l'un des privilèges d'une assemblée souveraine est de pouvoir se prononcer en toute indépendance sur l'éligibilité de ses membres et la régularité de leur élection. La proposition socialiste reconnaît ce droit à l'Assemblée algérienne, de même que le projet de la Commission de l'Intérieur et la proposition communiste. La proposition U.D.M.A. est obscure sur ce point puisqu'elle dispose :

« La juridiction en matière électorale sera la même qu'en France. »

Le projet gouvernemental énonce :

« ...Sont applicables aux élections à l'Assemblée les règles d'incompatibilité et de contentieux relatives aux élections aux Conseils généraux. »

Cette disposition du projet gouvernemental, qui tend à ravalier l'Assemblée algérienne au rang des assemblées purement administratives, attribue le contentieux électoral aux Conseils de Préfecture. En effet, depuis les décrets du 5 et du 8 septembre 1934, les réclamations contentieuses contre les opérations électorales relatives à la désignation des conseillers généraux sont jugées en premier ressort par le Conseil de Préfecture, avec appel possible devant le Conseil d'Etat. Notons cependant que, primitivement, le Conseil général lui-même était chargé de contrôler la régularité de ses propres élections, tout comme une assemblée politique (18).

Cette disposition du projet gouvernemental est adoptée en première lecture par l'Assemblée Nationale. Mais le Conseil de la République, après avoir repoussé un amendement du général Tubert, tendant à reconnaître à l'Assemblée algérienne le droit de juger l'éligibilité de ses membres, décide d'accorder cette compétence au Conseil d'Etat. L'alinéa 3 de l'article 32 du Statut porte :

« Le Conseil d'Etat est juge en premier et dernier ressort des contestations relatives aux élections à l'Assemblée algérienne. »

Plus tard, le décret du 30 septembre 1953 sur l'organisation des juridictions administratives, qui transfère la qualité de juge de droit commun du Conseil d'Etat aux tribunaux administratifs, réaffirme la compétence exclusive du Conseil d'Etat en matière de contentieux des élections à l'Assemblée algérienne (19). Il faut noter ici que la réclamation contre les élections à l'Assemblée algérienne est un recours original, bien distinct du recours pour excès de pouvoir que nous trouverons plus bas (20).

Nous aurons bientôt à juger l'article 32 du Statut d'après ses résultats pratiques.

En attendant, étudions la procédure prévue par le décret du 4 mars 1948 pour le recours au Conseil d'Etat.

L'article 16 prévoit, en premier lieu, que tout électeur ou candidat de la circonscription peut intenter un recours en nullité. La réclamation doit être déposée dans les cinq jours qui suivent l'élection, soit au secrétariat de la section du contentieux du Conseil d'Etat, soit au secrétariat général de la Préfecture du

(18) Cf. André DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 110. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1953.

(19) Cf. A. DE LAUBADÈRE, *Manuel de droit administratif*, 4^e édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1955, p. 71.

(20) Cf. *infra*, p. 173 et suivantes.

département où se trouve le chef-lieu de la circonscription. Il en est donné récépissé. La réclamation est, dans tous les cas, notifiée à la partie intéressée dans le délai d'un mois à compter du jour de l'élection. Le préfet transmet au gouverneur général, dans les dix jours qui suivent leur réception, les réclamations déposées au secrétariat général de la Préfecture. Le gouverneur général doit les transmettre dans un délai de vingt jours au Conseil d'Etat. Le gouverneur général a, pour réclamer contre les élections, un délai de vingt jours à partir du jour où il a reçu les procès-verbaux des opérations électorales. Il envoie sa réclamation au Conseil d'Etat ; elle ne peut être fondée que sur l'inobservation des conditions et formalités prescrites par les lois.

Enfin, l'article 17 prescrit que les réclamations sont jugées par le Conseil d'Etat sans frais, dispensées du timbre et du ministère des avocats au Conseil d'Etat ; elles sont jugées dans le délai de trois mois à partir de l'arrivée des pièces au secrétariat du Conseil d'Etat. Lorsqu'il y a lieu à renvoi devant les tribunaux judiciaires, le délai de trois mois ne court que du jour où la décision judiciaire est devenue définitive. En fait, les recours qui proviennent des candidats malheureux du deuxième collège sont très nombreux. Nous allons, dans le prochain chapitre, examiner quelle a été l'attitude du Conseil d'Etat dans ce domaine délicat.

CHAPITRE V

LA PRATIQUE ELECTORALE

Il est difficile de parler des élections algériennes sans se référer de nouveau à l'histoire et au contexte politique de l'année 1948 qui est celle des premières élections à l'Assemblée algérienne.

Après le rappel, en février 1948, du gouverneur général Chaigneau, jugé trop « pro-arabe » par les colons, le Gouvernement désigne son successeur en la personne d'un socialiste, M. Marcel-Edmond Naegelen.

« M. Naegelen, originaire d'Alsace, était connu pour l'intransigeance de son patriotisme, qu'il avait affirmé tout au cours de la guerre. Il avait montré aux divers postes responsables qu'il

avait occupés des qualités remarquables d'administrateur. Il entreprenait sa nouvelle tâche, non seulement avec un ardeur au travail et une constance dans l'action qui ne reculeraient devant aucun obstacle, mais avec une volonté passionnée de rétablir la souveraineté française dans son intégrité. Pour un homme politique formé dès sa jeunesse à la lutte contre l'autonomisme alsacien, les nationalistes, et tout particulièrement les partisans du M.T.L.D., apparurent comme des séparatistes dont il fallait, coûte que coûte, arrêter les progrès. » (21).

L'adoption du Statut n'a nullement freiné la progression des partis nationalistes. D'une part, l'U.D.M.A. de M. Ferhat Abbas, dont nous avons vu le programme fédéraliste, refuse la politique d'« assimilation administrative » du Gouvernement. D'autre part, le M.T.L.D., ex-P.P.A. de Messali Hadj, développe des thèmes de propagande toujours plus extrémistes :

« Les Français vont être jetés à la mer. Nous sommes soutenus par le Sultan du Maroc, par la Ligue arabe. Azzam Pacha nous envoie des bateaux chargés de fusils et d'armes de toutes sortes. Nous allons nous partager les terres des colons, chacun de nous aura sa part. Notre délivrance est pour demain. Tenez-vous prêts. Au premier signal, nous vous demanderons d'agir. Vous trouverez le moment venu des hommes à nous qui vous diront ce qu'il faut faire. Nous attendons de vous une obéissance aveugle et sans limite. » (22).

Ces thèmes, émaillés d'allusions religieuses et de citations coraniques, enflent l'enthousiasme et le fanatisme des foules. Les « Européens », particulièrement les colons, se sentent menacés dans leurs possessions et dans leur existence même. Le slogan prêté au P.P.A. : « La valise ou le cercueil ! », tend à s'imposer à eux comme une véritable obsession. Parmi les « Européens », règne un sentiment d'insécurité, rappelant les plus mauvais jours de la révolte de 1945. M. Ch.-André Julien parle même d'« une psychose de guerre civile » (23). C'est dans ces conditions difficiles que commence la mission du gouverneur général Naegelen ; c'est dans ce climat qu'il lui faut organiser les élections prévues par le Statut. Il lui paraît nécessaire de s'opposer, par tous les moyens, à la progression des nationalistes et des séparatistes. Tel est le sens de l'avertissement qu'il lance à ces derniers, dès son arrivée à Alger, dans l'un de ses discours :

(21) Ch.-A. JULLIEN, *op. cit.*, p. 324.

(22) *Idem.*

(23) *Idem.*

« Les libertés, puisque l'égalité n'est pas sans la liberté de tous, les libertés nous les assurerons à ceux qui les méritent, mais il n'est de liberté que dans le respect de la liberté de l'autre. Ceux qui essaieront de faire peser sur ce pays un danger, je ne sais quelle terreur, ceux qui utiliseraient pour imposer leur volonté je ne sais quelle violence, que ceux-là ne se fassent pas d'illusions : ils nous trouveront en face d'eux pour faire valoir la loi républicaine et rien que la loi républicaine. Nous briserons toutes les terreurs, nous empêcherons toutes les violences, nous ferons régner l'ordre et la justice sur cette terre. » (24).

« Or, les préfets affirmaient que si la propagande nationaliste s'exerçait sans obstacle le M.T.L.D. obtiendrait 90 % des voix, grâce à la terreur qu'il inspirait même aux éléments les plus fidèles à la cause française. Le gouverneur jugea qu'il y allait du Statut de l'Algérie si on ne brisait le réseau qui enserrait de plus en plus étroitement le monde indigène. Il donna toute licence aux préfets pour y parvenir. Le plus difficile était de trouver des candidats. On ne pouvait recruter des personnalités représentatives, car même les plus dociles se dérobaient au dernier moment. Une fois l'équipe constituée, son succès n'était qu'une question de métier, ce dont préfets, sous-préfets et administrateurs de commune mixte avaient à revendre. L'administration, sincèrement persuadée qu'elle faisait œuvre pie en barrant la route aux séparatistes, se surpassa pour parer aux méfaits du Statut en l'adaptant aux nécessités algériennes. » (25).

La date des élections donne lieu à une première irrégularité. Le Statut prévoit en son article 58 que :

« L'Assemblée algérienne devra être élue au plus tard le 15 janvier 1948, et se réunir dans les quinze jours qui suivront son élection... »

Les élections ont lieu les 4 et 11 avril, soit trois mois après l'expiration du délai légal. A propos de celles-ci, un journaliste sérieux et favorable au Gouvernement écrit, dans le *Monde* du 3 avril 1952 :

« Vint, avec la fin de l'hiver, le moment d'élire la nouvelle Assemblée prévue par le Statut. Le Gouvernement français eut peur de ce que le Parlement français avait fait. Dans nos trois départements algériens le choix n'était pas entre des élections libres et des élections préfabriquées. Il était entre des élections

(24) *Documents algériens : situation et évolution politique de l'Algérie. Série politique n° 23, du 20 décembre 1949, p. 6.*

(25) JULLIEN, *op. cit.*, p. 326.

préfabriquées par les meneurs messalistes et des élections préfabriquées par le Gouvernement général. Nous avons choisi les secondes. » (26).

Les résultats sont inespérés. Seize candidats nationalistes seulement sont élus dans le second collège (27).

Aussi, le gouverneur général Naegelen déclare-t-il le 12 avril 1948 :

« Les populations algériennes ont, dans leur très grande majorité, manifesté leur attachement à la liberté, à la paix, à la République démocratique, à l'union de la France et de l'Algérie. » (28).

Les élections algériennes sont critiquées en France, à l'époque, par les communistes, une partie des socialistes, et quelques esprits inquiets. C'est ainsi que M. Fonlupt-Esperaber, député, dans une lettre adressée au ministre de l'Intérieur, dénonce, en 1949, le scandale des « élections préfabriquées » :

« Ce ne sont pas les électeurs qui ont choisi l'élu, c'est l'administration qui l'a désigné, en employant les méthodes éprouvées, dont en Algérie une expérience regrettable lui a enseigné l'usage. » (29).

En Algérie, M. Laquière lui-même écrit à ce sujet :

« Quelle honte, en République, sous le règne de la liberté des peuples, et des gens, proclamée par toutes les nations à l'O.N.U., de constater la pression exercée sur les consciences et les volontés ! » (30).

Le renouvellement partiel de février 1951 donne des résultats encore plus loyalistes. Le M.T.L.D., dont les élus ne s'étaient pas présentés, perd quatre sièges, et l'U.D.M.A. en perd un. Pierre Frédéric écrit dans le *Monde* du 3 avril 1951 :

« Des soixante élus du second collège, il en est sept ou huit qui représentent l'opposition au régime. Presque tous les autres ont été des candidats agréés et soutenus par l'administration. De cette cinquantaine d'élus officiels, il en est un peu plus d'une demi-douzaine, notamment parmi les élus du Sud, qui représentent authentiquement une tribu ou une force religieuse ; trois ou quatre autres qui se sont conquis une clientèle réelle ;

(26) JULLIEN, *op. cit.*, p. 326.

(27) Cf. *infra*, p. 226.

(28) *Echo d'Alger*, du 13 avril 1948.

(29) JULLIEN, *op. cit.*, p. 330.

(30) Cité par M. FERHAT ABBAS dans *la République algérienne* du 19 janvier 1951.

mais plus de la moitié des élus du second collège, et peut-être les deux tiers, ne représentent rien qu'eux-mêmes. Ce sont des boitiers à la disposition du Gouvernement ou de leurs collègues de statut civil français. Le truquage des élections du second collège est la fable de l'Algérie. » (31).

En mars 1951, un conflit éclate entre le gouverneur général et le ministre de l'Intérieur. M. Naegelen avait pris une sanction contre un administrateur de commune mixte (32) qui n'avait pas suivi sa « politique électorale ». Le Gouvernement alerté lui demande de surseoir à l'application de cette sanction, ce qui provoque la démission de M. Naegelen. M. Roger Léonard, préfet de police depuis 1947, le remplace au poste de gouverneur général. D'emblée, il s'adapte aux « réalités algériennes ». C'est ce qui apparaît lorsqu'il déclare au début de son proconsulat :

« Je soutiendrai fermement mes collaborateurs dans l'exercice de leurs attributions : s'il m'appartiendra de redresser les erreurs, je les excuserai volontiers et n'en tiendrai nulle rigueur dès l'instant qu'elles n'auront eu d'autre origine qu'un sentiment peut-être inexact, mais sincère, de la justice et du bien public. » (33).

Aussi, les élections continuent-elles à être « préfabriquées » en 1954. Le M.T.L.D., qui boycotte encore le scrutin, perd alors tous ses sièges, tandis que l'U.D.M.A. en conserve cinq. A cette occasion, cependant, le gouverneur général et les préfets ne sont plus seuls à « investir » des candidats. Des administrateurs de communes et des élus du premier collège mettent tout en œuvre pour faire passer leurs favoris. A telle enseigne que, dans certaines circonscriptions, à Maison-Carrée par exemple, plusieurs candidats « administratifs » se présentent les uns contre les autres.

Quelques élus « nationalistes » ayant toujours « passé » aux élections, la question se pose de savoir pourquoi l'administration les a tolérés. C'est à cette question que répond, à sa manière, un nationaliste, M. Ferhat Abbas, dans la *République algérienne* du 19 mars 1954 :

« Si le régime qui sévit actuellement en Algérie tolère une certaine liberté électorale dans certaines circonscriptions, comme celle de Sétif par exemple, ce n'est pas avec l'arrière-

(31) Ch.-A. JULLIEN, *op. cit.*, p. 327.

(32) Cf. *supra*, p. 13.

(33) Ch.-A. JULLIEN, *op. cit.*, p. 333.

pensée de " digérer " les derniers représentants régulièrement investis de la confiance populaire. Les véritables raisons sont autres. En premier lieu, signalons que l'administration craint une insubordination de ses élus préfabriqués. La révolte des mercenaires est toujours possible. Que l'on se souvienne de l'adhésion en masse de ces élus au Manifeste de 1943. Or, la présence de quelques élus authentiques maintient ces préfabriqués sous l'obédience administrative. Elle laisse planer sur eux la menace d'élections libres qui les priveraient *ipso-facto* de leurs mandats. C'est donc un moyen pour les colonialistes de les avoir à chaque instant en main. En second lieu, indiquons que certaines circonscriptions ont tellement exprimé leur opinion qu'il est difficile à l'administration, sans l'emploi de la force armée, de fausser le scrutin. C'est le cas de la circonscription de Sidi-Bel-Abbès dans le premier collège, ainsi que celle de Sétif, de Ammi-Moussa et de Fedj-M'Zala pour le deuxième collège. Quand la majorité des Conseils municipaux et des Conseils des Djemaâs dans une région est U.D.M.A., comment faire admettre que l'élu à l'Assemblée algérienne ne le soit pas. Enfin, troisième argument : l'administration s'interdit d'intervenir dans certaines élections, pour donner l'illusion à la France métropolitaine et à l'opinion internationale que les élections conservent leur caractère de sincérité. Mais personne n'est plus dupe de cette mascarade... Et c'est un bien triste exemple que la France donne au monde. »

Parlant, le 29 juillet 1955, à l'Assemblée Nationale, des élections à l'Assemblée algérienne, M. Fonlupt-Esperaber remarque :

« La préfabrication s'est faite sans discernement, et par ailleurs sans intelligence. Il n'est pas nécessaire, pour que quelqu'un soit élu, qu'il recueille 98 ou 99, et même dans certains cas 100 % des suffrages. Cela n'aurait pas été plus vrai s'il n'avait recueilli que 53 ou 54 % des voix ; mais tout au moins cela aurait été, sinon une supériorité morale, tout au moins une supériorité tactique... »

Voyons maintenant les conditions réelles dans lesquelles les élections se déroulent, la pratique électorale par opposition à la théorie que nous avons étudiée plus haut. Au sujet des élections à l'Assemblée Nationale, pour lesquelles les mêmes méthodes sont employées, M. Roger Pinto écrit :

« En Algérie, et dans les territoires d'outre-mer, la tenue des assemblées électorales s'effectue souvent dans des conditions tout à fait peu conformes à la réglementation exposée. Les bureaux de vote n'existent pas toujours aux lieux indiqués. Les électeurs sont obligés de voter à bulletin ouvert. Leur vote n'est

pas reçu, sous prétexte qu'ils ne produisent pas une pièce d'identité avec photographie. Les délégués des candidats eux-mêmes sont expulsés sans motif légitime des bureaux de vote, notamment au moment du dépouillement du scrutin. » (34).

Ce qui frappe, en effet, c'est la richesse et la diversité des moyens employés pour « corriger » le suffrage universel. Déjà, un certain marchandage s'est, semble-t-il, établi lors du découpage des circonscriptions (loi du 4 mars 1948), entre certaines personnalités désireuses de se confectionner des fiefs sûrs, à la mesure de leurs ambitions. Ce qui est certain, par contre, c'est que les élections de 1948 remettent à l'honneur le système dit des « candidatures officielles », cher à Napoléon III. A ce sujet, M. Kadour Sator s'exprime comme suit dans la *République algérienne* du 19 mars 1948 :

« Quelle conscience humaine pourrait assister sans se révolter à ce spectacle avilissant de candidats " administratifs ", dansant une véritable ronde autour des Préfectures, et faisant valoir auprès de leurs maîtres leurs beaux burnous bleus ou rouges, et leur docilité à toute épreuve. »

Une fois son candidat choisi, l'administration se charge de son élection. Souvent, de nombreuses arrestations sont effectuées le jour précédant le scrutin (35). Et le jour des élections est marqué par l'intervention de la force publique (36), comme le rapporte l'*Echo d'Alger* du 4-5 avril 1948 :

« Dans la région d'Aumale, de graves incidents ont marqué les élections du deuxième collège... Le capitaine Saadok (M.T.L.D.) est arrêté à Fort-National... Un conseiller municipal M.T.L.D. est arrêté à Constantine... Un candidat communiste arrêté à Bougie... Pour propagande anti-française, des P.P.A. et des communistes sont arrêtés à Bougie. »

Les graves incidents d'Aumale sont marqués par la mort d'une douzaine d'électeurs musulmans qui tentent de s'opposer au succès du candidat « administratif ». Ainsi, lors des élections de 1948, 1951 et 1954, tour à tour, ou tout à la fois, les cartes électorales ne sont pas toutes distribuées, les urnes sont bourrées d'avance ou substituées les unes aux autres par les soins de l'administration, le secret électoral n'est pas observé, l'électeur

(34) PINTO, *op. cit.*, p. 418.

(35) Recours au Conseil d'Etat du sieur Taleb Amar. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1950.

(36) Recours au Conseil d'Etat du sieur Cherrid-Missoum. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1950.

est accompagné jusque dans l'isoloir, le bureau de vote est illégalement constitué, les observateurs délégués par le candidat sont expulsés, le travail d'émargement est accompli dans la nuit précédant le scrutin, etc... (37).

Notons cependant que l'administration n'est pas seule à recourir à ces méthodes électorales. Les partis nationalistes n'hésitent pas, lorsqu'ils en ont le pouvoir, à faire pression sur les électeurs, ou à fausser le scrutin de toute autre manière. Mais, faute de moyens, ils n'arrivent pas à égaler l'administration.

Nous reproduisons ici les passages les plus significatifs du recours au Conseil d'Etat, déposés le 5 février 1954, au secrétariat de la Préfecture d'Oran, par M. Allel Sadoun, candidat malheureux aux élections de janvier 1954 :

RECOURS AU CONSEIL D'ETAT DE M. ALLEL SADOUN

« M. Allel Sadoun, demeurant à Oran, rue Dutertre, n° 46, a l'honneur de vous exposer, Messieurs,

« Que les opérations électorales qui ont eu lieu le 31 janvier 1954 dans la huitième circonscription, deuxième collège du département d'Oran, à l'occasion du premier tour de scrutin pour l'élection d'un délégué à l'Assemblée algérienne, ont été irrégulières, entachées de fraudes, et que ces irrégularités ou fraudes, dont certaines semblent tomber par ailleurs sous l'application de la loi pénale, sont de nature à modifier radicalement les résultats proclamés à l'élection. Ces opérations se sont déroulées dans diverses communes du département d'Oran.

Dans la commune d'Oran :

« Constitution irrégulière des bureaux de vote. Refus d'accepter comme assesseur un électeur qui se proposait et remplissait les conditions prévues : M. Dalachi Mohamed, domicilié 17, rue de Castille, à Oran, carte d'électeur 2.738. Constitution du bureau de vote non publiquement et avant l'heure réglementaire prévue par l'arrêté préfectoral du 8 janvier 1954 portant convocation du collège électoral. Dans la salle C de l'Ecole Lyautey, le président de ce bureau de vote, M. Si Ali, adjoint au maire d'Oran, n'a pas assisté à la formation du bureau. Il n'est arrivé qu'à 10 heures. De nombreux témoins, dont M. Dejean, instituteur à la dite école, ont confirmé le fait.

« Irrégularités diverses. Dans la salle B de l'école Lyautey, le président du bureau de vote, M. Nouar, conseiller municipal, a refusé de communiquer le registre d'émargement, qui du reste a été introuvable, M. Nouar ayant publiquement affirmé qu'il

(37) Recours cité de Taleb Amar, Conseil d'Etat, 1950.

n'avait pas vu ce registre et que ses assesseurs l'avaient peut-être déchiré...

« Dans la salle A de la même école, le soussigné Allel Sadoun a pu constater au moment du dépouillement qu'il n'y avait que 135 émargements, alors que le nombre d'enveloppes trouvées dans l'urne était de 463...

« Dans la salle B de l'école Louis-Lumière, le président, M. Chergui Hacène, cousin du candidat Chergui, a fait expulser à 13 heures M. Chenguel, mandataire de M. Sadoun. M. Chenguel protestait contre les émargements qui s'effectuaient alors qu'il n'y avait aucun électeur dans la salle. A partir de cette expulsion, aucun contrôle n'a pu être exercé. Enfin, dans différents bureaux, l'accès a été interdit aux mandataires de M. Sadoun, en particulier à M. Begarra Joseph, vice-président du Conseil de l'Union française.

Aïn-Temouchent :

« Expulsion de mandataires. M. Bourrec, directeur d'école, mandataire du soussigné, s'est vu expulser de la salle de vote sous prétexte qu'il était électeur dans le premier collège...

Lourmel :

« Les mandataires du soussigné, MM. Meliani Abdelkrim et Lévy Elie, ont été empêchés par le maire, M. Young, d'inscrire leurs réserves au procès-verbal...

Turgot :

« Dans cette commune, la salle de vote ne comportait pas d'isoloir. Les électeurs étaient contraints de voter à bulletin ouvert. Le secret du vote n'a donc pas été observé, et quand on connaît la dépendance des ouvriers agricoles musulmans (qui forment la quasi-totalité du second collège) à l'égard de leurs employeurs, colons, hostiles à la candidature Sadoun, on comprend aisément le but de la manœuvre. M. Morro, directeur d'école, mandataire du soussigné, a d'ailleurs consigné ces observations sur le procès-verbal.

Bou-Tlélis :

« Le président du bureau de vote : " Il faut que Chergui soit élu, un point c'est tout. "

Commune mixte d'Aïn-Temouchent :

« Dans ce bureau, le mandataire du soussigné, M. Khobz Mohamed, directeur d'école, a dû protester en vain contre la présence permanente d'un garde-champêtre dans l'isoloir pour contrôler le vote des électeurs.

Aïn-Kial :

« C'est le président du bureau de vote qui, lui-même, votait en lieu et place de chaque électeur qui se présentait.

« Une remarque importante est à souligner : dans cinq centres où les élections se sont déroulées normalement, soit Ain-el-Turck, Bou-Sfer, Ea-Ançor, Sidi-Chami, Gaston-Doumergue, le pourcentage de votants n'a pas dépassé 38 %. Par contre, dans les autres communes, il varie de 78 à 98 %. Il y a là évidemment un fait troublant, qui confirme la non-sincérité du scrutin et les agissements frauduleux ci-dessus exposés...

« C'est pourquoi l'exposant demande au Conseil d'Etat qu'il lui plaise... annuler... l'élection de M. Chergui Abdelkader, qui a été proclamé élu...

« Subsidiairement : avant de statuer au fond, ordonner une enquête par l'audition de toutes personnes ayant assisté aux agissements irréguliers et frauduleux..., notamment par l'audition de M. J. Begarra, premier vice-président de l'Assemblée de l'Union française, de M. Bourrec Georges, directeur d'école à Aïn-Temouchent, de MM. Boudaa Maamar, Seguir Benali, Dejean, instituteurs à l'école Lyautey à Oran, de M^e Belbegra, avocat au barreau d'Oran, de M. Marcel Chouraqui, commerçant à Hammam-Bou-Hadjar, de MM. Meliani Abdelkrim et Lévy Elie, instituteurs à Lourmel, des gendarmes de service le 31 janvier à 15 heures devant le bureau de vote de Tlélis.

« Fait à Oran le 5 février 1954. »

(Suit un mémoire ampliatif, accompagné de 17 attestations et lettres concernant le déroulement du scrutin) (38).

Si nous avons jugé bon de rapporter longuement le recours de M. Sadoun, c'est qu'il nous semble à maints égards particulièrement révélateur. Le lecteur non averti pourrait penser de M. Sadoun qu'il est un dangereux nationaliste extrémiste. Il n'en est rien. M. Allel Sadoun est un militant socialiste S.F.I.O., auteur de plusieurs brochures et ouvrages : *Un impératif algérien : la Sécurité sociale* et *La conception laïque de l'action sociale*, et collaborateur permanent du journal « socialisant » *Oran-Républicain*.

Parce que, donc, ses conceptions sociales différaient de celles de l'administration, M. Sadoun, membre du Corps enseignant, s'est vu infliger, dans les différentes écoles où sont installés les bureaux de vote, l'humiliation réservée aux candidats non officiels du second collège.

Revenons au Conseil d'Etat, dont nous savons que l'article 32 du Statut lui confie le contentieux des élections à l'Assemblée algérienne. Nous avons étudié plus haut les modalités du recours

(38) Le texte de ce recours et les documents afférents nous ont été obligamment communiqués par M. Allel Sadoun, à Oran, en décembre 1955.

en nullité que le décret du 4 mars 1948 met à la disposition de tout électeur ou tout candidat qui s'estime lésé par le déroulement des élections dans sa circonscription (39). Ce décret, rappelons-le, fait obligation aux protestataires de déposer leur réclamation au secrétariat général de la Préfecture ou au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat dans les *cinq jours* qui suivent l'élection. Dans le cas où les réclamations sont déposées à la Préfecture, le préfet doit les transmettre au gouverneur général dans les *dix jours* qui suivent sa réception. Le gouverneur général, à son tour, doit les transmettre dans un délai de *vingt jours* au Conseil d'Etat. Et ce dernier doit, en vertu de l'article 17 du décret, juger les réclamations dans un délai de *trois mois*, à partir de l'arrivée des pièces au Conseil d'Etat. Dans le cas le moins favorable, le Conseil d'Etat doit donc s'être prononcé dans un délai de quatre mois et cinq jours à compter des élections. Or, à la suite des élections d'avril 1948, une quarantaine de réclamations sont formées, qui émanent des candidats malheureux du deuxième collège. Et, en décembre 1949, un an et demi après les élections, aucun de ces pourvois n'est encore jugé.

Le Conseil d'Etat s'est cependant prononcé, avec du retard il est vrai, sur tous les cas, et il n'est pas sans intérêt de relever l'argumentation des « attendus ».

Prenons l'exemple du recours déjà cité, du sieur Taleh Amar (40). Le Conseil d'Etat distingue dans ce recours deux sortes de griefs qu'il répudie de deux façons différentes :

Sur les griefs tirés des nombreuses arrestations qui auraient été opérées dans la circonscription avant le jour du scrutin, de l'intervention de la force publique le jour du scrutin, de la non-distribution de nombreuses cartes électorales, de l'accomplissement du travail d'émargement dans la nuit précédant le scrutin, de la constitution des bureaux de vote à l'avance et sans contrôle, du placement en double, sur les tables, d'urnes remplies d'enveloppes d'un candidat, et du refus d'ouvrir au moins une urne sur deux devant les candidats ou leurs représentants, sur le grief tiré de ce que le contrôle des opérations électorales aurait été rendu impossible dans les bureaux de vote par suite de l'expulsion des candidats et de leurs mandataires, sur tous ces griefs, le Conseil d'Etat se prononce négativement, « faute de preuve ».

Par ailleurs, sur le grief tiré de la composition irrégulière des

(39) Cf. *supra*, p. 91 et 92.

(40) Cf. *supra*, p. 98 et 99.

bureaux de vote et sur le grief tiré de l'irrégularité de certains votes, le Conseil d'Etat se prononce négativement encore, car, dit-il, ils ne sont pas de nature à porter atteinte à la sincérité des résultats du scrutin, et, surtout, parce que, rectifications opérées, l'élu conserverait la majorité absolue (41).

L'arrêt du Conseil d'Etat consacré à l'affaire Sadoun (42) est intervenu le 30 novembre 1955. Les raisons pour lesquelles il rejette la requête en question, — manque de preuve à l'appui des allégations et importance de l'écart des voix obtenues —, sont les mêmes que dans le cas Taleb Amar. En vérité, ces deux ordres d'arguments se retrouvent dans presque tous les recours relatifs aux élections à l'Assemblée algérienne ; ils sont classiques en la matière.

Le premier de ces arguments, « manque de preuve à l'appui des allégations », est particulièrement intéressant. Il est de toute évidence difficile d'établir la preuve irréfutable de n'importe quelle irrégularité électorale, du fait de l'ampleur et de la complexité des opérations de vote. Néanmoins, certains indices et certains témoignages peuvent, semble-t-il, revêtir un caractère suffisamment probant pour mériter une enquête approfondie. C'est ainsi, par exemple, que la requête de M. Allél Sadoun se réfère aux observations consignées par les mandataires du candidat sur les procès-verbaux des bureaux de vote, réclame l'audition de certains témoins, presque tous fonctionnaires et tous nommément cités, enfin, produit 17 attestations écrites émanant de divers témoins et concernant le déroulement du scrutin. On voit difficilement quelles autres « preuves » le Conseil d'Etat aurait pu exiger de M. Sadoun. Dans des cas similaires, quand la régularité de certaines élections sont contestées, l'Assemblée Nationale, lors de la vérification des pouvoirs, ne manque pas d'ordonner une enquête. Il est vrai que, dans les affaires que le Conseil d'Etat est habituellement appelé à traiter, par suite d'un recours pour excès de pouvoir par exemple, le fait est rarement contesté ou facile à prouver, et qu'alors tout le problème se ramène le plus souvent à une recherche du droit. Mais, pour bien comprendre le refus d'enquêter du Conseil d'Etat, il faut avoir présent à l'esprit le second argument par lequel il repousse les recours en nullité, contre les élections à l'Assemblée algérienne : dans le cas Sadoun, le Conseil d'Etat se fonde sur l'importance

(41) Requête du sieur Taleb Amar. *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1950.

(42) Cf. *supra*, p. 99 et suivantes.

de l'écart des voix obtenues, et, dans l'arrêt Taleb Amar, il déclare que, rectifications opérées, l'élu conserverait encore la majorité absolue. Le second argument, qui paraît formellement plus convaincant, car plus mathématique, est en fait le plus spécieux. Lorsque l'on connaît les méthodes électorales de l'administration algérienne, il n'est pas étonnant que, dans certaines circonscriptions, au demeurant fort vastes et peuplées d'illettrés, les résultats officiels indiquent une participation au scrutin de 98 pour 100 des électeurs (43), et que, parfois même, l'un des candidats recueille 100 pour 100 des voix (44). En pareil cas, le simple bon sens aurait pu éveiller les soupçons du Conseil d'Etat ; il aurait en tout cas dû conseiller à cette juridiction de ne point utiliser ces chiffres insolites pour débouter les demandeurs et leur refuser jusqu'à l'enquête qu'ils réclamaient. Tel n'est pas l'avis du Conseil d'Etat, qui conclut telle autre affaire semblable comme suit :

« Considérant que sans qu'il y ait lieu d'ordonner une enquête il résulte de ce qui précède que la requête du sieur Madaoui Brahim ne peut être accueillie... » (45).

Pas une fois, à notre connaissance, le Conseil d'Etat n'a admis le bien-fondé de ces réclamations électorales ; jamais il n'a condamné les fraudes électorales.

Mais le truquage des élections a eu des conséquences politiques beaucoup plus importantes que les suites judiciaires dont nous venons de parler. Après les élections d'avril 1948, les partis nationalistes élèvent de violentes protestations, qui n'ont d'autres résultats que d'alerter dans une assez faible mesure, d'ailleurs, l'opinion métropolitaine. L'Assemblée Nationale est saisie en 1948 d'une proposition de résolution émanant du député communiste Fayet et ainsi rédigée :

« L'Assemblée Nationale, informée des conditions dans lesquelles se sont déroulées les élections à l'Assemblée algérienne des 4 et 11 avril 1948, invite le Gouvernement à prononcer l'annulation de ces élections et à faire procéder dans le délai de deux mois à une nouvelle consultation électorale, dans des conditions donnant toutes les garanties qu'exige l'exercice normal de la démocratie. »

« Cette proposition, écrit l'*Echo d'Alger* du 29 avril 1948, a

(43) Cf. Requête Sadoun, *supra*, p. 99.

(44) Cf. Déclaration de Fonlupt Esperaber à l'Assemblée Nationale, citée p. 91.

(45) *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1950.

été défendue avec le zèle et l'animation qu'on devine par MM. Demusois et Djemad, et aussi par M. Benchenouf. Elle a été combattue avec pertinence par M. Esperaber et par M. Rencurel... »,

qui défendent la compétence du Conseil d'Etat. Elle est finalement repoussée par 15 voix contre 8 à la Commission de l'Intérieur de l'Assemblée Nationale.

Une autre proposition de résolution est ensuite présentée :

« L'Assemblée Nationale invite le Gouvernement :

« 1) à libérer les Algériens arrêtés et condamnés pour des motifs politiques au cours de la campagne pour les élections à l'Assemblée algérienne, les 4 et 11 avril 1948 ;

« 2) à abroger le décret-loi du 30 mars 1935 (décret Régnier). »

Elle est également repoussée. Le 4 mai, un débat a lieu à l'Assemblée Nationale à la suite des demandes d'interpellation Fayet-Mezerna, sur les élections à l'Assemblée algérienne. Après une intervention de M. Jules Moch, le Gouvernement obtient à mains levées le renvoi à la suite des interpellations.

Le 20 mai, une nouvelle offensive dirigée par les communistes contre les élections à l'Assemblée algérienne a, cette fois, pour théâtre, le Palais du Luxembourg. *L'Echo d'Alger* du 21 mai relate que :

« M. Larribère et M. Tubert défendirent avec ardeur les deux propositions de résolution dont ils étaient les auteurs, tendant, l'une, à la libération des emprisonnés politiques incarcérés à l'occasion des élections algériennes et tendant également à l'abrogation du décret Régnier, l'autre, invitant le Gouvernement à prononcer l'annulation des élections à l'Assemblée algérienne. »

Ces propositions connaissent au Luxembourg le même sort qu'au Palais Bourbon.

Puis, les élections algériennes sont évoquées à l'Assemblée de l'Union française :

« L'Assemblée de l'Union française était saisie d'une proposition des membres du groupe communiste et apparentés, et du groupe R.D.A., tendant à inviter le Gouvernement à libérer d'urgence les emprisonnés politiques arrêtés lors des élections à l'Assemblée algérienne des 4 et 11 avril... Le texte, tel qu'il a été rapporté par la Commission de la Justice, est adopté par 104 voix contre 16. L'ordre du jour appelait ensuite une proposition de résolution déposée par le groupe communiste et le

groupe du R.D.A., tendant à désigner une mission d'information avec pouvoir d'investigation, chargée d'enquêter sur les conditions dans lesquelles se sont déroulées les élections à l'Assemblée algérienne. Finalement la proposition est adoptée... » (46).

en dépit de l'opposition gouvernementale. Le Gouvernement estime, en effet, — pour reprendre les termes de la lettre du président du Conseil, qui est produite lors de ce débat mouvementé —, que :

« L'Assemblée de l'Union française n'est pas compétente quand il s'agit de questions à caractère politique, et qu'elle n'a pas à exercer un contrôle de nature parlementaire sur les actes du Gouvernement. » (46).

C'est là, pour le Gouvernement, endosser allégrement la responsabilité des fraudes électorales pratiquées par l'administration algérienne.

Le 29 juin, un débat s'instaure à l'Assemblée algérienne à propos de la décision de l'Assemblée de l'Union française. M. Ferhat Abbas, qui défend le point de vue de l'Assemblée de Versailles, est l'objet d'une motion de censure avec exclusion. Finalement, l'Assemblée algérienne émet une motion de protestation, contre le vote de l'Assemblée de l'Union française, réclamant l'envoi d'une commission d'enquête sur les élections du deuxième collège.

Les vellétés de l'Assemblée de l'Union française sont réduites à néant, le 7 juillet, lorsque la Commission de l'Intérieur de l'Assemblée Nationale se prononce, par 25 voix contre 14, contre l'annulation des élections à l'Assemblée algérienne. Par la suite, la loi du 6 janvier 1950 refuse à l'Assemblée de l'Union française le droit d'enquête parlementaire, à la suite de l'opposition conjuguée du Conseil de la République et du Gouvernement.

Pétitions et réclamations se succèdent, qui toutes condamnent la « préfabrication électorale ».

Après le renouvellement de l'Assemblée algérienne en 1951, M. Francis, délégué U.D.M.A., outré des méthodes électorales de l'administration, s'écrit à la tribune de l'Assemblée algérienne :

« Je veux, en tant qu'élu du peuple, défendre la loi, qui est piétinée dans ce pays... (S'adressant aux élus du premier collège) : Vous aurez beau vous bander les yeux et vous boucher les oreilles, vous allez à grands pas vers la catastrophe. » (47).

(46) *Echo d'Alger* du 19 juin 1948.

(47) *République algérienne* du 23 février 1951.

Par la suite, à la faveur de l'intérêt que la rébellion algérienne suscite dans tous les milieux, les élections algériennes sont condamnées dans des cercles toujours plus vastes. A tel point que la « fraude électorale » est un des principaux griefs retenus contre la France, lors de sa mise en accusation à l'Assemblée générale des Nations-Unies en automne 1955.

Enfin, le Gouvernement lui-même, lorsqu'il se fixe en janvier 1956, comme but, des « élections libres » en Algérie, reconnaît implicitement qu'elles ne l'ont pas été jusque-là (48).

Les conséquences des élections truquées sont innombrables. Nous en verrons quelques-unes dans la suite de ce travail.

L'administration, poussée par la hantise d'un Parlement algérien, a empêché l'opposition de se faire normalement représenter à l'Assemblée algérienne, comme elle en avait le droit.

C'est le moment ou jamais de citer la boutade de Ivor Jennings :

« Les chiens aboient au Parlement ; s'il n'y avait pas de Parlement, ils pourraient mordre. » (49).

CHAPITRE VI

CONDITION JURIDIQUE PERSONNELLE DES MEMBRES DE L'ASSEMBLEE ALGERIENNE

1. — Acquisition et perte

L'élu acquiert sa qualité de membre de l'Assemblée algérienne à la proclamation des résultats de l'élection par le bureau électoral. Cependant, sa situation est soumise à la condition résolutoire de l'invalidation de son élection par le Conseil d'Etat. Celui-ci n'est d'ailleurs appelé à contrôler la régularité de l'élection qu'au cas où il a été saisi d'une réclamation.

L'élu peut perdre sa qualité pour des causes collectives qui atteignent l'Assemblée tout entière : l'expiration du mandat et la dissolution.

Le mandat expire normalement à la fin d'une période de six

(48) Assemblée Nationale, 31 janvier 1956.

(49) Cité par DONNEDIEU DE VABRES dans *L'Etat*, Paris, 1954, p. 126.

ans. Toutefois, vu que le Statut prévoit le renouvellement par moitié tous les trois ans, il a bien fallu limiter à trois ans le mandat d'une moitié des membres de l'Assemblée algérienne issus des élections de 1948. Pour cela, il a été procédé, en conformité avec l'article 18 du décret du 4 mars 1948, aussitôt après la constitution du premier bureau, à un partage des circonscriptions de chaque collège en deux séries, en répartissant dans une proportion aussi égale que possible les circonscriptions de chaque département dans chacune des séries. L'ordre de renouvellement a fait l'objet d'un tirage au sort.

La dissolution n'est intervenue qu'une fois en avril 1956. Elle met évidemment fin aux mandats de tous les membres de l'Assemblée et non aux mandats des seuls membres de l'une ou l'autre série. Nous y reviendrons plus bas.

L'élu peut perdre sa qualité pour des causes individuelles : survenance d'une incapacité ou d'une inéligibilité, et démission.

En vertu du décret du 4 mars 1948, tout membre de l'Assemblée algérienne est déclaré démissionnaire par l'Assemblée, soit d'office, soit sur la réclamation d'un électeur :

- si, pour une cause survenue postérieurement à son élection, il se trouve dans un des cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité prévus par la loi pour les députés à l'Assemblée Nationale ;
- s'il est lui-même élu au Parlement (ou à l'Assemblée de l'Union française) ;
- s'il se trouve frappé d'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur.

Lorsqu'en juillet 1949, l'Assemblée de l'Union française décide que ses membres ne peuvent cumuler leurs fonctions avec celles de membres de l'Assemblée algérienne, elle laisse à MM. Barettaud, Lakhdari et Ferhat Abbas, qui sont titulaires des deux mandats, la possibilité d'opter.

Ainsi, la démission d'office — ou sur réclamation — est employée pour résoudre les incompatibilités. Par ailleurs, le décret du 4 mars 1948 prévoit que, lorsqu'un membre de l'Assemblée a manqué à une session ordinaire sans excuse légitime admise par l'Assemblée, il est déclaré démissionnaire par celle-ci dans la dernière séance de la session. Cette disposition n'a jamais été appliquée.

Il y a enfin la démission proprement dite, c'est-à-dire la démis-

sion volontaire. Le décret déjà cité dispose que, lorsqu'un membre de l'Assemblée donne sa démission, il l'adresse au président qui en donne immédiatement avis au gouverneur général. L'avis de réception de cette démission fixe le point de départ du délai de trois mois dans lequel il doit être pourvu à la vacance. Mais une difficulté surgit à propos de la démission : doit-elle être acceptée ? Et, dans l'affirmative, par qui ? Par le président de l'Assemblée algérienne ou par le gouverneur général ?

Ce problème se pose effectivement lors de la démission d'un certain nombre d'élus, principalement du deuxième collège, fin 1955 et début 1956. Le gouverneur général Soustelle refuse ces démissions et déclare les tenir pour nulles et non avenues. Les démissionnaires ne siègent plus, bien entendu, mais ils continuent à bénéficier des avantages attachés au mandat et à recevoir les indemnités de leur fonction. Voici, à ce sujet, ce que le président Bortolotti déclare, le 14 avril 1956, à la presse :

« Au moment de mon départ à Paris, dix démissions étaient confirmées : celles de MM. Justrabo, Sayah Abdelkader, Ferhat Abbas, Ben Gana, Bensallen Aïssa, Cadi, Arzour, Francis, Sator et Mecheri. Je tiens à préciser, parce qu'il est juste que l'opinion publique le sache, qu'à l'exception de M. Justrabo, et plus récemment M. Sayah Abdelkader, tous ces "démissionnaires" ont accepté de toucher leurs mandats d'indemnité, ce qui est une singulière façon de récuser une charge, tout en en conservant les profits. » (50).

2. — Les immunités

Les immunités parlementaires sont l'irresponsabilité et l'inviolabilité. Les propositions de Statut de l'Algérie, déposées en 1947 par les socialistes, les communistes, les membres de l'U.D.M.A. et M. Ben Tounès, reconnaissent, aux membres des Assemblées algériennes qu'ils instituent, les immunités parlementaires. Le projet gouvernemental, par contre, ne mentionne ni l'irresponsabilité, ni l'inviolabilité. Le projet de la Commission de l'Intérieur réintroduit l'irresponsabilité qui figure seule dans le texte définitif du Statut :

« Art. 34. — Aucun membre de l'Assemblée algérienne ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé, à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans cette Assemblée. »

Cet article reproduit à peu près textuellement l'article 21 de la Constitution. Par contre, le Statut ne prévoit rien en ce qui concerne l'inviolabilité qui, en fait, sinon en droit, est un privilège beaucoup plus redoutable. Cependant, l'Assemblée algérienne ne s'est pas fait faute d'essayer d'accroître ses immunités du côté de l'inviolabilité. C'est ainsi que l'on peut lire dans l'*Echo d'Alger* du 4 juin 1948 :

« M. Bakir Boualem, délégué M.T.L.D. de l'Assemblée, est arrêté hier à 20 heures, à l'angle de la rue de Strasbourg et de la rue de la Liberté (près de l'Assemblée algérienne). Un mandat d'arrêt en date du 10 mai avait été lancé contre lui par le juge d'instruction de Mascara pour atteinte à la souveraineté française... A l'Assemblée algérienne, M. Chouki (Mostefaï), M.T.L.D., proteste contre l'arrestation, à la suite de la séance de l'après-midi, de son collègue et ami M. Bakir. Il demande sa libération immédiate... M. Laquière (président de l'Assemblée algérienne) déclare qu'il a protesté également auprès de l'administration compétente contre cette arrestation, car la police de l'Assemblée appartient au président. Et il n'a pas été avisé de ce mandat d'arrêt. M. Baretaud félicite le président pour son attitude. Il en profite pour signaler le nombre de policiers présents dans les couloirs de l'Assemblée. M. Flinois estime qu'il ne doit pas être porté atteinte à la justice française, mais que la correction commandait que le président fût avisé de cette arrestation. »

3. — Situation matérielle des membres de l'Assemblée algérienne

L'article 33 du Statut dispose qu'indépendamment de leurs frais de transport, les membres de l'Assemblée algérienne perçoivent une indemnité annuelle fixée par délibération de l'Assemblée et payée mensuellement. Leur situation diffère donc profondément de celle des conseillers généraux dont les fonctions, encore qu'elles comportent diverses indemnités particulières, sont en principe gratuites. L'indemnité des membres de l'Assemblée algérienne, comme celle des députés à l'Assemblée Nationale (51), est fixée par référence au traitement d'une catégorie de fonctionnaires. La thèse défendue par M. Flinois, et reprise par l'Assemblée, veut que celle-ci fixe le montant de ladite indemnité par une simple délibération, c'est-à-dire à la suite d'une discussion d'ordre intérieur. Les membres de l'Assemblée

(51) Constitution, article 23.

se sont adjugé une indemnité égale à celle des membres de l'Assemblée de l'Union française et des députés, augmentée, bien sûr, du « tiers colonial », appelé maintenant « 33 pour 100 ». Au total, l'indemnité mensuelle nette des membres de l'Assemblée algérienne s'élève à environ 250.000 francs. A cette indemnité viennent encore s'ajouter des rémunérations et remboursements. Voici le montant total des crédits alloués aux membres de l'Assemblée algérienne en 1955-56 :

- « — Indemnité annuelle des délégués : 277.000.000 F.
- Indemnité de secrétariat aux membres de l'Assemblée algérienne : 43.200.000 F.
- Indemnités diverses servies aux membres de l'Assemblée algérienne : 84.500.000 F.
- Sécurité sociale : 6.800.000 F.
- Subsidés ou secours aux anciens délégués ou à leur famille : 500.000 F.
- Avances pour la construction de logements : 15.600.000 F.
- Total : 427.000.000 F. »

4. — Nature juridique du mandat

Disons, pour finir, quelques mots sur la nature juridique du mandat des membres à l'Assemblée algérienne. Ceux-ci n'ont pas de mandat impératif, ils ne « représentent » pas le corps électoral, ils ne sont pas « délégués » par lui, mais bien désignés par les électeurs pour représenter l'ensemble de la personne civile « Algérie ». Ils ne sont pas des fonctionnaires, mais des membres d'une assemblée administrative. Ils ne sont pas dans une situation contractuelle, mais dans une situation statutaire. Collectivement, ils représentent l'Algérie. Toutefois, ils ne la représentent pas souverainement. Preuve en est que les matières de souveraineté sont du ressort de l'Assemblée Nationale. Si l'Assemblée Nationale est hiérarchiquement supérieure à l'Assemblée algérienne, il est, néanmoins, permis de se demander qui, de l'Assemblée algérienne en tant que corps, ou des députés algériens, représente le plus directement l'Algérie. Cette question donne lieu, en 1949, à une célèbre dispute dite querelle des préséances, qui rappelle celle qui eut lieu du temps des Délégations financières à l'occasion de la fête du Centenaire. L'Assemblée algérienne revendique pour son président une place dans le protocole égale à celle du gouverneur général, ou tout du moins supérieure à celle des parlementaires algériens. En janvier 1949,

le président Laquière envoie aux parlementaires un télégramme leur demandant d'intervenir pour que le décret fixant le protocole « sauvegarde la dignité » de l'Assemblée algérienne. Puis, M. Jacques Chevalier, député d'Alger, envoie de cette ville, toujours à la même époque, un télégramme adressé au ministre de l'Intérieur :

« Apprends que vous devez signer décret concernant protocole pour Algérie. Stop. Après études toutes répercussions présentes et à venir, vous demande instamment tenir compte dignité indispensable à autorité Assemblée algérienne en assurant rang son président à côté gouverneur général conformément proposition ministre Naegelen. Stop. Parlementaires ne sauraient prendre ombrage cette prééminence étant donné que président représente une institution. Signé : Jacques Chevallier, député d'Alger. » (52).

Mais le Gouvernement n'est pas sensible à cette argumentation autant qu'aux nombreuses protestations émanant des parlementaires algériens. Et, lorsque fin janvier 1949, le protocole voit le jour au journal officiel, il décide qu'aux cérémonies publiques, les autorités prendront place dans l'ordre de préséance suivant :

- 1) Le gouverneur général accompagné du secrétaire général du Gouvernement.
- 2) Les membres de l'Assemblée Nationale.
- 3) Les membres du Conseil de la République.
- 4) Le bureau de l'Assemblée algérienne.
- 5) Les membres de l'Assemblée de l'Union française.
- 6) Le Conseil de Gouvernement.
- 7) Les membres de l'Assemblée algérienne.

Dans son éditorial intitulé « Une institution bafouée », l'*Echo d'Alger* du 27 janvier 1949 conclut :

« Ainsi, le bureau de l'Assemblée algérienne occupera en fait la quarante-septième place, après le gouverneur général et le secrétaire général, après les députés algériens de l'Assemblée Nationale au nombre de trente, après les sénateurs au nombre de quatorze... Que les membres de l'Assemblée algérienne cèdent le pas aux députés et aux sénateurs, rien de plus normal, car ces derniers représentent le Parlement souverain, mais que le bureau de l'Assemblée algérienne soit ainsi relégué en queue de cortège, cette décision sera considérée comme une offense par les électeurs, qui verront ainsi le peu de cas que l'on fait

(52) *Echo d'Alger* du 19 janvier 1949.

d'une Assemblée élue pour* défendre les intérêts algériens, sur le sol même de l'Algérie. Car le bureau représente en effet l'institution... »

Le président Laquière déclare à l'Assemblée algérienne dès le 26 janvier 1949 :

« On traite l'Assemblée algérienne avec une telle désinvolture que dès maintenant nous devons protester. »

Puis, l'Assemblée algérienne tient une séance privée pendant laquelle le président Laquière fait l'exposé des difficultés auxquelles s'est heurtée l'Assemblée algérienne depuis sa création. Elle décide qu'une motion serait rédigée par les présidents des commissions pour être envoyée au Gouvernement. Le 1^{er} février, M. Lemoine, qui préside en l'absence de M. Laquière, donne lecture à l'Assemblée de ladite motion qui félicite le président Laquière d'avoir défendu avec énergie les prérogatives de l'Assemblée et qui, mettant hors de cause « M. le ministre Naegelen », confie à son bureau la mission de poursuivre activement la lutte pour faire respecter, par l'administration, les droits et prérogatives de « la plus haute représentation populaire de l'Algérie ».

En conclusion, il est curieux de remarquer que la place protocolaire du président de l'Assemblée algérienne est inférieure à celle qui fut reconnue avant la guerre au président des Délégations financières (53).

CHAPITRE VII

L'ASSEMBLEE SE CONSTITUE EN CORPS LE REGLEMENT

Pour que l'Assemblée Nationale forme un corps constitué, il faut que les élus se réunissent, qu'ils procèdent à la vérification des pouvoirs et qu'ils désignent le bureau. Pour que l'Assemblée algérienne se constitue en corps, il suffit — vu que le contentieux électoral incombe au Conseil d'Etat — qu'elle se réunisse et qu'elle désigne son bureau. Nous verrons plus loin dans quelles conditions l'Assemblée algérienne se réunit ordinairement. Pour sa première réunion, le Statut fixe une date limite.

(53) Cf. *supra*, p. 17.

« *Art. 58.* — L'Assemblée algérienne devra être élue au plus tard le 15 janvier 1948, et se réunir dans les 15 jours qui suivront son élection... »

Nous savons déjà que les élections n'ont lieu que les 4 et 11 avril, donc plus tard que prévu par la loi. L'Assemblée algérienne se réunit pour la première fois le 22 avril, c'est-à-dire dans le délai de 15 jours après les élections que prévoit l'article 58 que nous venons de citer. Ce jour-là, le gouverneur général installe l'Assemblée algérienne au Palais Carnot, ancien siège des Délégations financières. M. Naegelen entame ainsi son discours :

« Mesdames, Messieurs, pour la première fois dans l'Histoire se réunit une assemblée algérienne élue au suffrage universel. Mesurons toute l'importance et toute la grandeur de cet événement. Le Statut organique, voté le 20 septembre 1947 par le Parlement français, définit les droits et les devoirs de votre Assemblée. Vous veillerez, nous veillerons, à une application loyale et libérale de ce Statut. » (54).

Cette première séance de l'Assemblée algérienne est présidée par M. Cuttoli, doyen d'âge, qui, après le discours de M. Naegelen, invite les quatre plus jeunes députés, à raison de deux par collège, à venir l'assister au bureau présidentiel en qualité de secrétaires. Un premier incident éclate alors : les deux premiers jeunes députés musulmans interpellés par M. Cuttoli : MM. Ferrouki et Bakir, se refusent, alléguant qu'ils ne peuvent pas remplacer leur benjamin, M. Demaghlattrouss, qui vient d'être arrêté pour propos de nature à porter atteinte à la souveraineté française :

« M. Ferrouki : "Le poste pour lequel vous venez de me désigner appartient de droit à l'un de mes collègues, M. Demaghlattrouss, qui vient d'être arrêté, il y a à peine une demi-heure, à l'entrée de cette Assemblée..." » (55).

En signe de protestation, les députés M.T.L.D. quittent la salle, suivis de M. Justrabo, communiste.

Le bureau d'âge constitué, un second incident éclate lorsque M. Ferhat Abbas demande la parole pour une motion préjudicielle au moment où M. Cuttoli se dispose à parler. Le doyen d'âge déclare qu'en l'absence de Règlement, l'orateur doit se soumettre à la décision de l'Assemblée. Celle-ci, consultée, refuse la

(54) *Journal officiel de l'Algérie*. Débat à l'Assemblée algérienne. Séance du 22 avril 1948.

(55) *Idem*.

parole à M. Ferhat Abbas qui s'écrie : « Eh bien, personne ne parlera. » Le gouverneur général intervient alors :

« Je déclare ici, au nom du Gouvernement de la République, qu'il est intolérable qu'un seul membre de cette Assemblée prétende imposer sa loi à l'immense majorité. » (56).

Sur ce, les délégués U.D.M.A. quittent la salle.

Il est alors question de l'élection de la Commission du Règlement, l'absence de ce dernier se faisant déjà cruellement sentir.

Pour l'élection de cette Commission, deux thèses sont défendues :

La première, présentée par M. Cuttoli, propose la répartition de tous les membres de l'Assemblée algérienne par tirage au sort, en six bureaux, comprenant chacun dix membres de chaque collège. Ces bureaux éliraient la Commission du Règlement.

La seconde thèse est défendue par M. Laquière, qui déclare qu'au Parlement français, la constitution de ces bureaux a pour but de permettre la vérification des pouvoirs, fonction qu'ils n'ont pas à remplir en Algérie. C'est pourquoi M. Laquière propose l'élection par l'Assemblée, directement, de vingt membres qui constitueront la Commission du Règlement. C'est finalement cette procédure qui prévaut.

Le 23 avril, la Commission du Règlement, comprenant dix membres de chaque collège, est élue. Elle ne comprend aucun délégué nationaliste. Et l'Assemblée algérienne s'ajourne au 18 mai pour voter le projet de Règlement que lui présentera la Commission.

Sous la direction de M. Battistini, les membres de la Commission du Règlement accomplissent consciencieusement leur travail et le mènent rapidement à bonne fin. La Commission consulte non seulement le Règlement de l'Assemblée Nationale, mais encore celui du Conseil de la République, de l'Assemblée de l'Union française, du Conseil général de la Seine, etc...

Avec le concours de juristes, de spécialistes venus de l'Assemblée Nationale, avec celui de l'administration et de son commissaire du Gouvernement, le projet de Règlement est prêt, le 18 mai, à être rapporté par M. Laquière, qui est élu rapporteur de la Commission. L'Assemblée algérienne, sur proposition du doyen d'âge, décide de mettre aux voix tout d'abord les articles relatifs à l'élection du bureau définitif. L'Assemblée adopte l'article 4 qui prévoit la date de l'élection du bureau avec un amen-

(56) *J.O.A.*, débats à l'Assemblée algérienne, 22 avril 1948.

dement de M. Blanc destiné à rendre le texte plus clair : le bureau sera à l'avenir désigné au début de la deuxième session annuelle qui suivra donc toujours le mois où l'Assemblée pourra être renouvelée. M. Ferouki (M.T.L.D.) propose sans succès un amendement prévoyant une représentation proportionnelle des différents groupes politiques au bureau de l'Assemblée.

L'ensemble des quatre articles ayant trait au bureau définitif est adopté à une très large majorité. M. Cuttoli lance alors aux nationalistes qui siègent à gauche :

« Vous savez maintenant ce que c'est qu'une minorité et qu'une majorité. »

A quoi M. Chaouki (Mostefai), M.T.L.D., répond,

« plein de fureur et de présomption, que cette minorité représente 9 millions d'habitants » (57).

Le 19 mai, M. Raymond Laquière est élu président de l'Assemblée algérienne et le bureau tout entier est élu, selon les modalités prévues par l'article 5 du Règlement intérieur.

Cet article reprend les dispositions de l'article 36 du Statut : le bureau définitif de l'Assemblée algérienne se compose d'un président, de trois vice-présidents et de quatre secrétaires, pris en nombre égal dans chacun des deux collèges ; la présidence de l'Assemblée est attribuée chaque année à un élu d'un collège différent. Et il précise : le président est élu au scrutin secret à la tribune. Si la majorité absolue n'a pas été acquise aux deux premiers tours de scrutin, les bulletins blancs étant comptés comme bulletins nuls, au troisième tour la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrage, le plus âgé est proclamé élu. Aussitôt après la proclamation du résultat du scrutin pour l'élection de président, il est successivement procédé, dans les mêmes conditions, à l'élection et à la proclamation de chacun des trois vice-présidents et des quatre secrétaires.

Dans les années qui suivent, l'élection du président a toujours lieu lors de la séance inaugurale de la deuxième session annuelle. Cette séance, qui se tient généralement un jeudi après-midi, commence par deux brèves allocutions émanant du doyen d'âge et du gouverneur général. Elle est alors suspendue pour permettre le départ du gouverneur général. Puis, lors de la reprise de séance, on procède à l'élection du président et de certains membres du bureau, selon l'heure ou la conjoncture. L'élection de

(57) *Echo d'Alger* du 19 mai 1948.

ces derniers se poursuit d'ordinaire pendant plusieurs séances.

De 1948 à 1955, c'est toujours au mois de mai que l'on procède à ces élections. Les membres du bureau définitif et les deux questeurs, désignés dans les mêmes conditions et à leur suite, restent en fonction jusqu'à l'ouverture de la deuxième session ordinaire, l'année suivante.

Après l'élection du bureau définitif, le président de l'Assemblée fait connaître au gouverneur général de l'Algérie que l'Assemblée algérienne est constituée. C'est alors seulement qu'elle peut délibérer utilement. La séance solennelle d'installation du bureau définitif n'a lieu qu'après la mise en place du bureau, dont les fonctions sont comparables à celles des bureaux des grandes assemblées métropolitaines (58).

Revenons maintenant à l'élaboration du Règlement. Le 18 mai 1948, des difficultés subsistent : la plus importante ayant trait à l'article premier du Règlement qui concerne la dénomination des membres de l'Assemblée algérienne.

M. Laquière, rapporteur de la Commission du Règlement, déclare :

« ...Nous nous sommes heurtés à quatre ou cinq appellations dont aucune ne nous a satisfait, sauf une seule, celle qui vous est présentée, à savoir que l'appellation retenue est : "député à l'Assemblée algérienne"... Mon Dieu, ne souriez pas, "membre de l'Assemblée algérienne", pensez à l'abréviation courante : "M. le membre" (rires). C'était d'une inélégance totale. Nous sommes passés ensuite à la dénomination de "délégués", mais nous ne sommes point des délégués ; nous sommes élus au suffrage le plus magnifique qui soit : le suffrage direct, sans limitation, au moins au même titre que les Conseils municipaux, les Conseils généraux, et, sans froisser personne, peut-être mieux élus au suffrage universel que les membres de l'Assemblée Nationale... Et puis le mot délégué, pour grand qu'il ait été dans le passé, ne correspond plus à la situation présente... Nous ne sommes plus des délégués, nous sommes des élus... Mais la seule appellation : "M. le représentant" a une petite allure commerciale qui n'est point de circonstance...

(Pour le titre de députés), « C'est pourquoi nous avons fait entrer en scène, pourrai-je dire, les juristes, dont certains appartiennent à notre Assemblée et à notre Commission : nos collègues, M. Papillon et M. Ouahioune ; d'autres, comme M. le Professeur Lambert, de la Faculté de droit d'Alger, tous nous ont donné consultation sur l'inapplicabilité de cette loi du 30 décembre

(58) Cf. *infra*, p. 122 et suivantes,

1947 (qui réserve le titre de député aux membres de l'Assemblée Nationale) à l'Algérie. Ils ont fait remarquer que ce texte ne porte pas les mots traditionnels : " La présente loi est applicable à l'Algérie... " Il y a une question de souveraineté, dit-on. Personne ne discute la souveraineté de l'Assemblée Nationale, représentant le peuple. Mais, nous aussi, nous représentons le peuple, à une autre assemblée... » (59).

Nous rencontrons ici à nouveau cette tendance autonomiste des « Français d'Algérie » que nous avons déjà vu se manifester dans les Délégations financières. Les mêmes personnes, qui, lors du vote du Statut de l'Algérie, ont critiqué le « séparatisme » de certaines de ces dispositions, n'hésitent pas à frôler l'absurde en déclarant inapplicable à l'Algérie la loi du 30 décembre 1947, qui réserve l'appellation de députés aux membres de l'Assemblée Nationale, sous prétexte qu'elle ne prévoit pas expressément son application dans les départements algériens. Certains, comme M. de Sérigny, cependant, s'avisent du danger que peut présenter une telle appellation, « dont les séparatistes auraient de bonnes raisons de se réjouir » (60). Mais c'est l'Assemblée Nationale qui s'inquiète le plus des velléités de l'Assemblée algérienne. Aussi, le 21 mai, le président Laquière informe-t-il cette dernière qu'il a reçu, concernant l'article premier du projet de Règlement prévoyant la dénomination de « députés » à l'Assemblée algérienne, un long télégramme, « aimable, mais pressant et indicatif », du président de l'Assemblée Nationale. Le 28 mai 1948, le rejet de cette appellation, demandé par M. de Sérigny, est voté de justesse par 47 voix contre 43. Par la suite, les membres de l'Assemblée algérienne décident de s'appeler tout simplement « délégués », et l'article premier du Règlement est adopté dans sa forme actuelle.

Chaque année, au début de la deuxième session, le bureau définitif est élu dans les conditions que nous avons étudiées. Après l'élection du bureau, l'Assemblée algérienne élit, dans les mêmes conditions, chacun de ses deux membres, à raison d'un par collège, qui doivent siéger au Conseil du Gouvernement. Puis, elle élit ses commissions dans les conditions que nous verrons au chapitre qui leur est consacré. L'Assemblée algérienne est alors en mesure de fonctionner jusqu'à la deuxième session de l'année suivante.

(59) *J.O.A. Débats à l'Assemblée algérienne*, Séance du 18 mai 1948.

(60) *Echo d'Alger*, 15 mai 1948.

CHAPITRE VIII

LES SESSIONS

Le Statut dit, en son article 35, que l'Assemblée algérienne siège à Alger. Mais elle ne siège pas de façon permanente. Elle ne se réunit que pendant certaines périodes de l'année. Les sessions sont les fractions de l'année pendant lesquelles l'Assemblée est apte à exercer ses attributions légales. Le Statut prévoit que l'Assemblée algérienne tient chaque année trois sessions ordinaires dont la durée ne peut excéder six semaines ; ceci afin d'empêcher l'Assemblée de se constituer en une sorte de Convention permanente. Les sessions ordinaires sont ouvertes avec un cérémonial particulier. La séance inaugurale, à laquelle assiste le gouverneur général en personne, se déroule avec un faste traditionnel, en présence du corps consulaire et des hautes autorités. Il est cependant à remarquer que, fort curieusement d'ailleurs, la séance inaugurale n'est pas toujours la première de la session.

C'est ce qui arrive en février 1956 : le Statut fixe l'ouverture de la première session annuelle au deuxième lundi de février. Or, en 1956, le nouveau gouverneur général se trouve encore, à cette date, à Paris. Une séance d'ouverture de pure forme se tient donc le 13 février, comme prévu par le Statut. Et la séance inaugurale n'a lieu que le 21 du même mois.

La séance inaugurale de la deuxième session ordinaire est suivie quelques jours plus tard d'une séance solennelle d'installation du bureau définitif.

Les séances solennelles d'ouverture de la session ou d'installation du bureau sont toujours marquées par deux discours, l'un du président de l'Assemblée algérienne, et l'autre du gouverneur général. Ce dernier discours peut revêtir une grande importance politique.

En plus des sessions ordinaires, l'Assemblée algérienne peut également tenir des sessions extraordinaires d'une durée de quinze jours au plus, soit sur convocation du gouverneur général, le Conseil de Gouvernement entendu, soit à la demande de la moitié de ses membres, adressée au président. L'objet de la session extraordinaire est limitativement précisé sur la convocation. Et c'est même ce qui la différencie le plus de l'ordinaire.

Souvent, la session extraordinaire ne fait que continuer une session ordinaire qui n'a pas pu épuiser son ordre du jour.

Comme la session extraordinaire, la session ordinaire est convoquée par arrêté du gouverneur général. Mais le gouverneur général peut, comme c'est arrivé encore une fois en février 1956, ne pas signer l'arrêté lui-même et déléguer sa signature au secrétaire général du Gouvernement. L'article 35 du Statut dispose que les sessions sont closes par arrêté du gouverneur général.

Pendant les sessions ordinaires, l'Assemblée algérienne est libre d'examiner les questions de son choix pour autant qu'elles soient dans ses compétences. Cependant, l'article 43 du Statut fait un devoir à l'Assemblée de voter le budget, sur le rapport de sa Commission des Finances, au cours de la première session annuelle, afin qu'il soit prêt pour le début de l'année financière qui est fixé, depuis la loi du 21 juillet 1949, au 1^{er} avril. Le modificatif du budget est voté lors de la troisième session ordinaire de l'Assemblée algérienne, encore que le Statut n'en fasse pas obligation.

Le régime des sessions de l'Assemblée algérienne présente certaines analogies avec celui qui régit le Conseil général du département. Ce dernier tient deux sessions annuelles. La première a lieu obligatoirement entre le 15 avril et le 15 mai, et ne peut durer plus de quinze jours. La seconde se tient entre le 15 août et le 1^{er} octobre, et ne peut dépasser un mois.

En outre, le Conseil général peut se réunir en session extraordinaire, d'une durée de quinze jours au plus, sur la demande du président du Conseil des ministres, du préfet, de la Commission départementale (61), ou enfin des deux tiers des membres du Conseil général (62).

L'article 46 du Statut prévoit la dissolution de l'Assemblée algérienne au cas où celle-ci outrepasserait ses attributions, siégerait hors des sessions légales ou refuserait de voter le budget. L'Assemblée (tout comme le Conseil général d'un département) ne peut être dissoute que par décret pris en Conseil des ministres, ce qui exclut la dissolution par arrêté gubernatorial. L'article 46 précise que l'Assemblée algérienne est renouvelée par voie d'élection suivant les dispositions prévues par les lois en vigueur, dans le délai maximum de deux mois suivant sa dissolution. En attendant, une Commission spéciale, composée de dix-huit conseillers généraux, à raison de six par département,

(61) Cf. *infra*, p. 210.

(62) LAUBADÈRE, *Traité...* cité, p. 111.

n'appartenant pas à l'Assemblée dissoute, est désignée par les Conseils généraux d'Algérie, réunis dans les huit jours en session extraordinaire ; cette désignation se fait à raison d'un nombre égal de conseillers généraux du premier et du deuxième collège.

Cette disposition est remarquable en ceci que, jusqu'en 1955, dans les Conseils généraux, la parité n'est pas observée : les conseillers généraux du premier collège sont deux fois plus nombreux que ceux du deuxième collège. La Commission spéciale exerce tous les pouvoirs de l'Assemblée algérienne, à l'exclusion de ses compétences législatives. Ses fonctions expirent de plein droit dès que l'Assemblée algérienne est reconstituée.

Lorsque, le 11 avril 1956, le Conseil des ministres décide de dissoudre l'Assemblée algérienne, il prend cette mesure en vertu des pouvoirs spéciaux que lui a accordés l'Assemblée Nationale souveraine, et en dehors des cas prévus par l'article 46 du Statut. La Commission spéciale n'est pas désignée et les élections ne sont pas organisées dans les deux mois pour renouveler l'Assemblée algérienne. En fait, elles ne peuvent avoir lieu du fait de l'extension des troubles et de la dégradation politique. Nous verrons plus loin les causes et les circonstances de cette dissolution.

A la vérité, le 11 avril 1956, le Gouvernement n'a pas dissout, mais plutôt supprimé l'Assemblée algérienne, qui a donc vécu huit ans.

CHAPITRE IX

LES SEANCES

Les séances sont les réunions effectives que l'Assemblée tient pour délibérer. Les séances ne peuvent être tenues que dans les limites d'une session. Au cas où elles ne le seraient pas, les articles 45 et 46 du Statut prévoient la nullité des délibérations prises hors session et même la dissolution de l'Assemblée.

1. — Les locaux

Etudions brièvement l'agencement des locaux, dans la mesure où il intéresse le fonctionnement de l'Assemblée. L'Assemblée algérienne se réunit, nous l'avons vu, à Alger. Elle siège dans le

Palais Carnot, où elle succède aux Délégations financières. Le Palais Carnot est situé sur le boulevard du même nom : sa façade regarde la mer et le port d'Alger. Le Palais est, toutes proportions gardées, une espèce de Palais Bourbon, avec ses escaliers majestueux, ses couloirs, sa bibliothèque, ses buvettes, ses salons et surtout son hémicycle comparable à celui de n'importe quel Parlement. Au centre de l'hémicycle, face aux tribunes du public, le président trône, entouré des secrétaires de l'Assemblée algérienne. Lorsque vient le gouverneur général pour les séances solennelles, il siège à la droite du président. Derrière celui-ci, le secrétaire général de l'Assemblée algérienne veille au bon fonctionnement des services de la séance. Devant le bureau présidentiel se trouve la tribune. Devant la tribune, il y a les secrétaires des débats chargés de rédiger le compte rendu analytique, sous la surveillance d'un chef de service. Et, enfin, devant les secrétaires des débats, sont massés les sténographes des débats qui font le compte rendu sténographique qui paraît au *Journal officiel de l'Algérie*. Le chef du service sténographique est perché sur un bureau à l'extrême droite de l'hémicycle. A l'extrême gauche se trouvent les commandes du système des microphones.

Les banes sont disposés en demi-cercle. Tout est facilité pour organiser la discussion. Chaque délégué a devant lui un confortable pupitre. La tribune est spacieuse et invite à l'éloquence. Enfin, à la tribune et sur les pupitres, des microphones permettent à l'orateur de couvrir de sa voix une assemblée tumultueuse. Face à la tribune, sur les premiers banes, sur « les banes du Gouvernement », prennent place les commissaires du Gouvernement qui sont, pour la plupart, des directeurs de service au Gouvernement général. Parmi eux, le secrétaire général adjoint du Gouvernement — qui remplace le secrétaire général, lui-même remplaçant le gouverneur général — tient le rôle, toutes proportions gardées, de président du Conseil.

Au centre toujours, derrière les banes des commissaires du Gouvernement, nous trouvons traditionnellement la Commission des Finances.

L'unique délégué communiste qu'a toujours eu l'Assemblée algérienne, M. Justrabo, maire de Sidi-Bel-Abbès jusqu'en 1953, siège à l'extrême gauche, de même que les délégués U.D.M.A., M.T.L.D. et socialistes.

En 1955, les leaders du groupe des 61, MM. Mesbah, Ould Aoudia, etc..., siègent sur les crêtes au centre.

Enfin, certains délégués se sont installés une fois pour toutes, à tel ou tel banc, comme M. Laquière, en haut, à l'extrême droite.

Tous les autres délégués se répartissent sur les bancs restants, sans distinction de collèges, de commissions, ni de groupes.

2. — La publicité

L'article 37 du Statut institue la publicité des séances. Les tribunes du public sont larges. Mais les places y sont forcément en nombre limité. Aussi la publicité est-elle assurée d'une façon plus efficace par les journalistes qui suivent les débats. Une tribune spéciale est réservée à la presse. Chacun donc, en Algérie, peut, en consultant son journal, prendre connaissance du débat de la veille.

Mais l'article 37 prévoit aussi la possibilité pour l'Assemblée algérienne de tenir des réunions à huis-clos, ou séances privées d'information. A la demande de 10 membres, du président ou du gouverneur général, l'Assemblée peut, par un vote au scrutin public à la tribune et sans débat, décider de se former en comité secret. Le règlement précise que, lorsque le motif qui a donné lieu au comité secret a cessé, le président consulte l'Assemblée sur la reprise de la séance publique.

Il ne faut pas confondre les séances d'information avec les séances dites « toutes commissions réunies », qui se tiennent dans l'hémicycle à cause de l'exiguïté des salles de commissions.

Dans l'*Echo d'Alger* du 8 mars 1951, on peut lire ce qui suit dans un article de M. Baglietto, intitulé *Les silences du Palais Carnot* :

« ...La maison où siègent nos délégués devient mystérieuse et déserte, troublée par quelques réunions parfois vaines et trop souvent confidentielles, à laisser croire que le citoyen n'a plus le droit de contrôler le comportement de ses élus, de connaître la gestion de ses deniers et la " doctrine " économique qui lui permettra de subsister ou le conduira au dénuement. »

Si le compte rendu analytique officiel de l'Assemblée n'est pas rendu public, — encore que, dans la pratique, il soit affiché dans la salle des Pas-perdus et communiqué aux journalistes —, le compte rendu *in extenso* constitue un excellent moyen de publicité. Celui-ci est publié en français et en arabe au *Journal officiel de l'Algérie*.

3. — L'organisation des débats

Pendant les sessions, c'est l'Assemblée qui fixe elle-même la date et l'heure des séances. En principe, elle se réunit au milieu de la semaine, afin de laisser aux délégués qui viennent de circonscriptions éloignées le temps de retourner auprès de leurs électeurs. Normalement, donc, l'Assemblée se réunit en séance publique dans l'après-midi des mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine. Cependant, elle peut décider de tenir d'autres séances à la demande du président de l'Assemblée, du gouverneur général, de la commission intéressée, de la Conférence des présidents ou de dix de ses membres.

L'Assemblée est toujours en nombre pour délibérer et régler son ordre du jour. Le président ouvre la séance et il peut, à tout moment, la suspendre ou la lever. Au début de chaque séance, le président est tenu de soumettre à l'adoption de l'Assemblée le procès-verbal de la séance précédente. Puis, il donne connaissance à l'Assemblée des communications qui la concernent. Enfin, on passe à l'ordre du jour. Signalons que le président Laquière ne se conforme pas à cette procédure. Pour éviter des discussions sur le procès-verbal, il recourt à un subterfuge qui consiste à suspendre, et non pas à lever, la séance et à faire adopter les procès-verbaux en fin de session. D'autres présidents se rallient à cette méthode, qui devient en fait la règle courante.

L'ordre du jour est proposé par la Conférence des présidents, instituée par le Règlement de l'Assemblée algérienne. Cette Conférence se compose du président de l'Assemblée, des vice-présidents, et des présidents des commissions, mais nous n'y trouvons pas les présidents de groupes, qu'au Palais Bourbon le Règlement de l'Assemblée Nationale associe aux précédents. En effet, le Règlement de l'Assemblée algérienne ne parle pas des « groupes » qui, au Parlement, correspondent le plus souvent à des partis. Cela ne veut pas dire que ces groupes n'existent pas à l'Assemblée algérienne. Bien au contraire. Les élus U.D.M.A. et M.T.L.D. ont toujours agi de concert, en groupes. Nous verrons plus loin que d'autres groupes — comme l'intergroupe des libéraux — ont vu le jour dans cette Assemblée. Mais le Règlement ne consacre pas l'existence de ces groupes en tant que tels. D'où la composition « restreinte » de la Conférence des présidents.

Comme à l'Assemblée Nationale, le président convoque chaque semaine cette Conférence en vue d'examiner l'ordre des travaux de l'Assemblée et de faire toutes propositions concernant l'ordre du jour. En principe, le gouverneur général est avisé par le

président du jour et de l'heure de la Conférence ; il peut y déléguer un représentant. En fait, le président Laquière a pris l'habitude de ne jamais avertir le gouverneur général, qui n'a jamais envoyé de représentant. A la fin de la séance, suivant la réunion de la Conférence, le président est tenu de soumettre les propositions de cette dernière à l'approbation de l'Assemblée. En pratique, cependant, il néglige souvent de le faire. La Conférence des présidents, en réglant l'ordre du jour, a donc un rôle essentiel dans le fonctionnement de l'Assemblée algérienne.

Sauf le cas de vote sans débat d'une affaire, toute prise de position de l'Assemblée algérienne est précédée d'une discussion. Celle-ci doit permettre une confrontation des idées en vue de l'adoption d'une solution en connaissance de cause. Des dispositions minutieuses du Règlement assurent le bon ordre de la discussion. Voyons tout d'abord la question « linguistique ».

Pendant l'élaboration du Règlement en mai 1948, la question de l'utilisation de l'arabe à l'Assemblée algérienne provoque quelques tumultes. Le 18 mai 1948, M. Laquière, rapporteur de la Commission du Règlement, précise en ces termes la position de cette dernière :

« Et chacun, avec une largeur d'esprit extraordinaire, comprenant exactement ce qu'il fallait faire, a décidé, sur amendement de M. Bakouche, que, sur autorisation du président, la traduction serait ordonnée pour ceux des membres de l'Assemblée qui en manifesteraient le désir et qui, tout naturellement, seraient connus comme ne pouvant pas suivre normalement une discussion strictement en langue française... Pour couper court à toutes difficultés ultérieures, il a été indiqué également, sur un autre amendement de M. Bakouche, qu'on essaierait d'appliquer ici le système de l'O.N.U., c'est-à-dire que ceux qui le désireraient seraient porteurs de casques, comme il y en a dans les différentes grandes assemblées, au Parlement belge par exemple, et qu'un interprète traduirait au fur et à mesure... » (63).

Les délégués U.D.M.A. et M.T.L.D. réclament l'égalité des langues française et arabe. Aussi, les conclusions de la Commission du Règlement ne peuvent les satisfaire, vu qu'elles maintiennent l'arabe dans une position inférieure. La question de l'emploi de l'arabe donne lieu à une séance orageuse, le 26 mai 1948, qui n'est, d'ailleurs, pas exempte d'incidents inattendus : au cours de cette séance, en effet, le président Laquière répond en arabe

(63) *J.O.A.*, débats à l'Assemblée algérienne, séance du 18 mai 1948.

à un délégué qui lui demande la parole en cette langue ! Pour finir, l'idée de M. Bakouche sur l'interprétation simultanée n'est pas retenue et l'article 33 du Règlement est rédigé en ces termes :

« La langue arabe constituant, conformément à l'article 57 du Statut de l'Algérie, une des langues de l'Union française, les membres de l'Assemblée peuvent, avec l'agrément du président, s'exprimer en arabe. Ils peuvent, sous les mêmes réserves, s'exprimer en kabyle. Dans ce cas, le résumé des interventions est traduit oralement par un interprète assermenté ou par un collègue. Un compte rendu analytique des travaux est également publié en arabe. »

En pratique, les délégués du second collège font peu usage de cette faculté.

L'orateur parle de la tribune ou de sa place ; le président peut l'inviter à monter à la tribune. Mais aucun membre de l'Assemblée ne peut parler qu'après avoir demandé la parole au président et l'avoir obtenue (64), même s'il est autorisé par l'orateur à l'interrompre. La parole est accordée sur-le-champ à tout membre de l'Assemblée qui la demande pour un rappel au Règlement, à condition que cette demande précise la disposition du Règlement dont il conteste l'application. Les membres de l'Assemblée qui demandent la parole sont inscrits suivant l'ordre de leur demande. Le président veille, cependant, à ce que, dans la mesure du possible, les orateurs soient entendus alternativement pour et contre la proposition en discussion. L'article 34 du Règlement dispose que le gouverneur général ou les commissaires du Gouvernement, les présidents et les rapporteurs des commissions intéressées obtiennent la parole quand ils la demandent. C'est là un véritable privilège qui est d'ailleurs contesté aux commissaires du Gouvernement par le président Laquière, lors de la séance du 25 novembre 1954, consacrée aux événements de l'Algérie. Des motions préjudicielles ou incidentes peuvent être opposées à tout moment en cours de discussion ; elles sont mises aux voix immédiatement avant la question principale. En outre, le Règlement permet et l'Assemblée algérienne utilise souvent la discussion d'urgence d'un projet, d'une proposition, d'une demande d'avis, d'une motion ou d'un vœu.

L'article 27 du Règlement prévoit l'éventualité d'une discussion organisée. Si une telle proposition lui est faite, l'Assemblée est appelée à voter sans débat sur cette initiative. Si l'organisa-

(64) Règlement, article 32.

tion de la discussion est décidée, la Conférence des présidents convoque les orateurs inscrits ; elle fixe, en accord avec ces derniers, l'ordre et la durée des interventions annoncées, et établit le nombre des séances probables et leurs dates. Aucune inscription de parole n'est reçue au cours d'un tel débat.

Lorsqu'au moins deux orateurs d'avis contraire ont pris part à une discussion et traité le fond du débat, le président ou tout membre de l'Assemblée peut proposer la clôture de cette discussion qui, lorsqu'elle est décidée par l'Assemblée, prend effet immédiatement.

Si les circonstances l'exigent, le président peut annoncer qu'il va suspendre la séance. Au cas où le calme ne se rétablit pas, il suspend la séance ; lorsque la séance est reprise et si les circonstances l'exigent à nouveau, le président lève la séance.

4. — Discipline

En dépit des précautions prises par le Règlement, la discussion ne se déroule pas toujours dans le calme. L'Assemblée algérienne a connu des séances tumultueuses parsemées d'incidents, d'altercations et tapages divers.

Le président qui dirige les débats doit souvent faire appel au fameux maillet présidentiel. Il arrive que celui-ci ne suffise pas à rétablir l'ordre. C'est pourquoi le président est armé d'un véritable pouvoir disciplinaire. Il peut prononcer, contre tout délégué qui trouble l'ordre, les sanctions suivantes : le rappel à l'ordre et le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal. Si le désordre persiste, le président peut proposer à l'Assemblée algérienne, qui statue par assis et levé, et sans débat, deux nouvelles peines disciplinaires : la censure simple et la censure avec exclusion temporaire. Notons que la première de ces peines prive le délégué coupable de la moitié de son indemnité pendant un mois et que la seconde l'en prive pendant deux mois, ce à quoi les délégués sont très sensibles. Ces sanctions sont intervenues assez fréquemment au début de l'existence de l'Assemblée algérienne. C'est ainsi, par exemple, qu'au cours d'un débat violent, le 29 juin 1948, le président Laquière fait expulser, *manu militari*, M. Ferhat Abbas, une fois épuisées toutes les sanctions prévues par le Règlement. Par ailleurs, nous l'avons vu déjà, la clôture de la discussion peut intervenir, et le président peut suspendre ou lever la séance, si les circonstances l'exigent. Enfin, le président, qui est chargé de veiller à la sûreté et à l'ordre intérieur de

l'Assemblée, peut utiliser non seulement dans la salle des séances, mais dans tout le Palais, les forces de police, qu'à cet effet, le gouverneur général met à sa disposition.

5. — Modes de votation

Les débats doivent aboutir à des prises de position, à des décisions (au sens large). C'est pourquoi il faut voter. Ici se pose la question du quorum. Alors que l'article 30 du Règlement prévoit que l'Assemblée est toujours en nombre pour délibérer et régler son ordre du jour, l'article 63 dispose que la présence de la majorité absolue du nombre des membres composant l'Assemblée est nécessaire pour la validité des votes. Toute décision est prise à la majorité absolue des suffrages exprimés, sans qu'il soit tenu compte des abstentions volontaires ou non.

Toutefois, l'article 39 du Statut prévoit qu'à

« la demande, soit du gouverneur général, soit de la Commission des Finances, soit du quart des membres de l'Assemblée, le vote ne peut être acquis qu'après un délai de vingt-quatre heures, et à la majorité des deux tiers des membres en exercice, à moins que la majorité ne soit constatée dans chacun des collèges ».

C'est le seul article du Statut qui rappelle l'ancienne séparation entre les Délégations financières indigènes et les autres. C'est aussi une des dispositions les plus contestées et discutées lors des débats sur le Statut de l'Algérie en 1947.

M. Maurice Violette déclare à ce sujet à l'Assemblée Nationale, le 27 août 1947 :

« En réalité, nous revenons ainsi à un vote par ordre. Nous avons connu cela. Cette question fut à l'origine de la longue bataille des Etats généraux : le vote par tête au lieu du vote par ordre... C'est donc un droit de veto que vous donnez au "dernier carré" si j'ose dire de l'oligarchie foncière algérienne à l'égard des décisions de l'Assemblée. Cela me paraît extrêmement grave. Je pense vraiment qu'il faut nous défier de toutes ces cloisons étanches. Ces dernières, par la force des choses, deviennent des barricades armées. »

En fait, cette disposition n'a jamais été utilisée, à notre connaissance.

A l'Assemblée algérienne, plusieurs modes de scrutin sont utilisés. Le vote à main levée est le mode normal de votation. Les secrétaires de l'Assemblée comptent les mains levées et constatent le sens du vote. En cas de doute, il est procédé au vote par assis et levé. Si le désaccord persiste, le vote au scrutin public ordinaire est de droit. En ce cas, le président invite éventuellement les membres à reprendre leur place. Les huissiers passent dans les rangs avec des urnes, et chaque délégué dépose dans celles-ci un bulletin de vote à son nom, blanc s'il est pour l'adoption, bleu s'il est contre. Enfin, il est procédé de droit au scrutin public à la tribune, à la demande du gouverneur général, de la commission compétente, ou sur demande écrite présentée par vingt membres au moins, dont la présence est constatée par appel nominal. En cas de scrutin public à la tribune, l'urne est déposée sur le bureau au lieu de passer dans les rangs. Les délégués votent par appel nominal : ils montent à la tribune, déposent leur bulletin et retournent à leur place.

Après un vote au scrutin public — ordinaire ou à la tribune — le nom des votants, avec le sens de leur vote, est inséré au compte rendu *in extenso*. L'article 72 du Règlement interdit le recours au fameux système des boîtiers qui, à l'Assemblée Nationale, permet aux absents de voter, au point que, dans une séance où 50 députés sont présents, le nombre des votants peut être de 500 à 600. Cet article dispose, cependant, que chaque membre de l'Assemblée algérienne peut déléguer, à titre exceptionnel, ses pouvoirs à l'un de ses collègues. Le mandat n'a d'effet que pour le scrutin public ordinaire et le scrutin public à la tribune. Mais l'article 72 poursuit :

« Aucun délégué ne pourra disposer de plus de deux mandats. »

ce qui limite considérablement les effets d'une telle délégation. Dans certains cas, les secrétaires doivent procéder au pointage des scrutins publics afin de vérifier la réalité de chaque vote. L'article 65 du Règlement prévoit pour finir un dernier mode de votation : le scrutin secret pour les désignations individuelles. En ce cas, la majorité absolue des suffrages exprimés est requise aux deux premiers tours de scrutin. Au troisième tour, la majorité relative suffit.

CHAPITRE X

LES COMMISSIONS

Le Statut dispose en son article 36 :

« L'Assemblée élit également la Commission des Finances composée de dix-huit membres et des commissions générales, dont elle fixe le nombre, qui ne saurait excéder six — non comprise la Commission des Finances —, et la compétence, et qui sont chargées de l'examen des diverses questions de la compétence de l'Assemblée. Ces commissions devront comprendre en nombre égal des élus de chacun des deux collèges proposés par leurs collègues respectifs. Elles éliront au scrutin secret un président et un vice-président. Le vice-président sera un élu d'un collège différent de celui du président. Il sera observé une alternance annuelle, qui permettra aux élus de chaque collège d'obtenir à tour de rôle la présidence au sein des commissions. »

Le Règlement dispose que les six commissions générales comptent vingt-quatre membres chacune. Elles prennent les dénominations suivantes :

— *Première Commission* : Commission de la Législation et de l'Intérieur (Administration centrale, préfectorale et communale, anciens combattants et victimes de la guerre, beaux-arts, justice, sécurité générale).

— *Deuxième Commission* : Commission de l'Education nationale, de la famille, de la jeunesse et des sports, et de la santé publique.

— *Troisième Commission* : Commission de l'Agriculture, du paysannat, de la main-d'œuvre agricole, de l'élevage, des forêts et du ravitaillement.

— *Quatrième Commission* : Commission du Travail, de l'industrie, du commerce, de l'énergie, des établissements nationalisés et de l'artisanat.

— *Cinquième Commission* : Commission des Travaux publics, des pêches, de l'hydraulique, des transports, des moyens de communications et des P.T.T.

— *Sixième Commission* : Commission des Grands travaux.

Les commissions sont élues chaque année, au début de la deuxième session ordinaire, après l'élection par l'Assemblée algérienne des deux membres qu'elle délègue au Conseil du Gouvernement. Si le nombre des candidats à telle ou telle commission n'est pas supérieur à celui des sièges à pourvoir et s'il n'y a pas d'opposition en séance publique, le président déclare les candidats élus. Dans le cas contraire l'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas de ballottage, il est procédé à un deuxième tour de scrutin à la majorité relative.

L'article 9 du Règlement, modifié par l'Assemblée algérienne dans sa séance du 28 janvier 1953, prévoit que la Commission spéciale du Règlement, composée de vingt membres, et la Commission spéciale de Comptabilité, composée de six membres, sont constituées en appliquant les règles ci-dessus exposées en ce qui concerne la composition par moitié de chaque collège et l'alternance de la présidence. Enfin, des commissions spéciales ou temporaires peuvent être créées dans le but d'étudier un problème particulier. Tel est le cas de la Commission de l'Habitat, de celle du Culte et de celle de la Carte scolaire. Seule, cette dernière a disparu après trois ans d'existence (1952-1955).

Les commissions nouvellement désignées sont immédiatement convoquées par le président de l'Assemblée pour procéder à l'élection de leur bureau composé, comme nous l'avons déjà vu, d'un président, d'un vice-président et de deux secrétaires.

La présence aux réunions des commissions est obligatoire. Toutefois, un commissaire momentanément empêché peut, sous sa responsabilité personnelle, déléguer son droit de vote à un autre membre de la commission. Un même commissaire ne peut exercer plus de deux droits de vote, le sien compris.

Les commissions se réunissent pendant les sessions de l'Assemblée algérienne. Cependant, conformément à l'article 42 du Statut de l'Algérie, le gouverneur général peut, le Conseil de Gouvernement entendu, convoquer par arrêté la Commission des Finances, ou l'une des commissions générales de l'Assemblée algérienne, en dehors des sessions de l'Assemblée, pour l'examen préparatoire des travaux appelés à faire l'objet desdites sessions.

Pendant les sessions, les commissions sont réunies par leur président. Elles sont saisies par le président de l'Assemblée de tous les projets ou propositions ou demandes d'avis rentrant dans leur compétence. De même, aucune proposition de résolution présentée par les membres de l'Assemblée, aucune motion,

aucun vœu, adresse, proposition quelconque, à l'exception des motions préjudicielles et incidentes, ne peut être soumis au vote de l'Assemblée sans avoir fait, au préalable, l'objet d'un rapport de la commission compétente.

Les délibérations des commissions ne sont pas publiques. Cependant, chaque commission dresse un procès-verbal de ses délibérations. Les membres de l'Assemblée peuvent prendre communication de ces procès-verbaux au secrétariat de l'Assemblée. En outre, ils reçoivent un résumé des comptes rendus des délibérations de chaque commission, hormis celui de la Commission des Finances dont les délibérations sont secrètes.

Le gouverneur général de l'Algérie et donc, en pratique, les commissaires de Gouvernement ont accès aux commissions. Ils sont entendus quand ils le demandent.

Comme à l'Assemblée Nationale, l'auteur d'une proposition ou d'un amendement doit, s'il en fait la demande au président de la commission, être convoqué aux séances de la commission consacrée à l'examen de son texte ; il se retire au moment du vote.

Toute commission, de même qu'à l'Assemblée Nationale, peut désigner l'un de ses membres à l'effet de participer, avec voix consultative, aux travaux de la Commission des Finances, pendant l'examen des textes de décision ou des chapitres de crédits ressortissant à sa compétence ; ce délégué doit être convoqué par la Commission des Finances.

Les commissions désignent des rapporteurs chargés de soutenir leurs conclusions devant l'Assemblée. Les rapports des commissions doivent être déposés, imprimés, et distribués dans les délais que fixe l'Assemblée.

Telles sont les dispositions essentielles du Règlement concernant le fonctionnement des commissions. Celles-ci forment en quelque sorte l'infrastructure de l'Assemblée algérienne et leur travail commande celui de l'Assemblée elle-même. Très souvent, les discussions et les compromis ont lieu, non point en séance plénière, mais bien en commission, à l'abri d'une publicité parfois gênante (65),

(65) Cf. aussi *supra*, p. 123.

CHAPITRE XI

LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Pour fonctionner, les assemblées délibérantes ont besoin de services administratifs. Il faut un secrétariat, un service des comptes rendus, une bibliothèque, une buvette, des huissiers, etc... Le fonctionnement des services de l'Assemblée algérienne, comme celui des autres assemblées prévues par la Constitution, Assemblée Nationale, Conseil de la République, Conseil économique et Assemblée de l'Union française, ne peut être efficace que si un personnel administratif spécialisé, organisé en services appropriés, prend en charge les tâches administratives dont l'Assemblée ne peut évidemment pas se charger. Les fonctionnaires, employés et agents de l'Assemblée algérienne n'ont pas, comme dans beaucoup d'assemblées délibérantes, un statut ou un cadre administratif spécial. En effet, un arrêt du Conseil d'Etat, rendu en mars 1953, après un pourvoi du président Laquière, déclare que, eu égard à son caractère administratif, il n'appartient pas à l'Assemblée algérienne de définir le statut de son personnel. Celui-ci est donc soumis au statut général des fonctionnaires de l'Algérie.

Le secrétaire général, qui est le fonctionnaire le plus élevé de l'Assemblée algérienne, est assisté de deux secrétaires généraux adjoints, l'un à la tête des services législatifs et l'autre chargé des services administratifs (*stricto sensu*). Les services législatifs, ainsi appelés par opposition aux autres, bien qu'ils ne s'occupent pas exclusivement de législation, comprennent les services dont la marche est le plus étroitement liée aux travaux des délégués, soit en commission, soit en séance publique. Ils ont donc un caractère particulier à l'Assemblée algérienne. Les services administratifs proprement dits (*stricto sensu*) sont, au contraire, chargés des autres tâches internes et ressemblent en général à ceux que l'on retrouve dans toutes les autres administrations : personnel, comptabilité, etc... Chacun de ces deux groupes principaux est lui-même subdivisé en services plus spécialisés, mais ces divisions sont très théoriques, étant donné que le personnel des différents services spécialisés est en partie interchangeable.

Nous étudierons en premier lieu l'organisation des services législatifs de l'Assemblée algérienne, puis nous aborderons celle des services administratifs.

1. — Les services législatifs (*lato sensu*)

1) Le service législatif proprement dit (*stricto sensu*) est le service de législation, de documentation et d'études, auquel se rattachent la bibliothèque et le bureau des archives. Il se charge, d'une part, de la centralisation de la documentation, et, d'autre part, des études juridiques utiles aux travaux de l'Assemblée ou de ses commissions.

2) Le service des comptes rendus analytiques des séances publiques de l'Assemblée est chargé, comme son nom l'indique, de la rédaction des comptes rendus analytiques, c'est-à-dire des procès-verbaux des séances publiques, pendant les sessions de l'Assemblée. Des « secrétaires de débats » établissent chacun le procès-verbal d'une partie des débats publics auxquels ils assistent à tour de rôle. Des « chefs de service », qui assistent également aux débats, révisent et coordonnent les comptes rendus analytiques.

3) Le service du compte rendu sténographique fonctionne de la même manière que le précédent et assure la rédaction au *Journal officiel de l'Algérie* des comptes rendus *in extenso* des débats, conformément à l'article 37 du Statut de l'Algérie.

4) Le service des commissions s'apparente au service des comptes rendus analytiques des séances publiques, dont il ne se différencie pas toujours dans la pratique, puisque les mêmes chefs de service ou secrétaires des débats participent indifféremment aux séances publiques et aux commissions. Certains de ces agents sont néanmoins affectés particulièrement au secrétariat d'une des commissions de l'Assemblée. Ils se chargent de la préparation des dossiers et des documents, à l'usage du président de la commission, et de la rédaction ou de la révision des procès-verbaux, ainsi que des résumés et des communiqués de presse de ladite commission.

5) Le service des documents de session et de l'impression des débats au *Journal officiel de l'Algérie* est chargé de centraliser tous les documents destinés à l'impression et de veiller à la sortie rapide de ces documents.

6) Le service de la séance est chargé non pas des comptes

rendus, mais de la distribution de tous les documents utiles aux travaux des séances publiques, c'est-à-dire des ordres du jour adoptés par la Conférence des présidents et de l'ensemble des projets et propositions de décision, des projets budgétaires, des demandes d'avis, des rapports et des décisions des commissions. En outre, après les séances, il transmet à l'administration, pour homologation, les textes de décision de l'Assemblée algérienne et lui adresse les vœux, motions et résolutions adoptés par elle, ainsi que les questions écrites ou orales. De même, il transmet la réponse aux auteurs, il effectue le pointage et le contrôle des scrutins publics. Le service de la séance apparaît donc, en quelque sorte, comme un véritable secrétariat administratif des séances publiques de l'Assemblée.

2. — Les services administratifs (*stricto sensu*)

1) Le bureau du personnel et des affaires sociales est chargé du service du personnel, qui comporte la gestion administrative du personnel, conformément aux règles du statut général des fonctionnaires, ainsi que les relations entre le personnel et les délégués par l'intermédiaire du bureau de l'Assemblée et des questeurs. Il s'occupe, en outre, de la gestion du régime de sécurité sociale spécial aux délégués et de la gestion de la caisse des pensions, également spéciale aux délégués et analogue à celles fonctionnant dans les Assemblées métropolitaines.

2) Le bureau de la comptabilité est compétent pour toutes les questions financières se rapportant aux matières dont s'occupe le bureau du personnel et des affaires sociales, et, en général, pour toutes les questions financières ayant trait au fonctionnement intérieur de l'Assemblée algérienne. Il effectue le paiement des indemnités des délégués et des traitements du personnel administratif, ainsi que des fournitures et du matériel. Il établit le budget intérieur de l'Assemblée avant de le présenter aux Commissions de la Comptabilité et des Finances. Il effectue le paiement des pensions de la caisse des retraites et des prestations de la sécurité sociale des délégués. D'une manière générale, ce service effectue toutes les opérations comptables habituelles, comme dans les autres administrations.

3) Le bureau de la traduction est, parmi les services administratifs, le seul qui soit réellement propre à l'Assemblée algérienne. Un ou plusieurs interprètes assermentés sont chargés de traduire les interventions des délégués qui s'expriment en arabe

ou en kabyle, dans les conditions prévues à l'article 33 du Règlement. Par ailleurs, des traducteurs rédigent en arabe les comptes rendus analytiques et sténographiques.

4) Le bureau du secrétariat de la questure, chargé de l'exécution des ordres donnés par les questeurs concernant la vie matérielle de l'Assemblée.

5) Le service automobile, responsable de la bonne marche du parc-auto et de l'attribution des voitures sous l'autorité des questeurs.

6) Le service intérieur, chargé de l'entretien des locaux.

7) Le bureau de l'Assemblée algérienne à Paris, situé dans l'immeuble de l'Office administratif de l'Algérie, rue des Pyramides.

Les services administratifs (*lato sensu*) de l'Assemblée algérienne sont donc multiples et variés. Ils constituent le support indispensable au fonctionnement de cette Assemblée.

TROISIÈME PARTIE

Compétences de l'Assemblée Algérienne

SECTION 1 -- FONCTION NORMATIVE

La fonction normative est celle qui consiste à établir des normes générales et obligatoires. Ces normes sont appelées lois, lorsqu'elles émanent du pouvoir législatif, c'est-à-dire du Parlement (1). Mais le pouvoir législatif est loin d'être le seul détenteur de la fonction normative. L'une des principales innovations du Statut de 1947, c'est la faculté qu'il reconnaît à l'Assemblée algérienne d'édicter de telles normes juridiques. N'étant pas souveraine, elle ne peut le faire que dans certaines limites, que nous allons maintenant étudier.

CHAPITRE PREMIER

DOMAINE INTERDIT A L'ASSEMBLEE ALGERIENNE

1. — Principes

L'ancien régime législatif de l'Algérie repose sur le principe de la spécialité législative. En 1946, la Constitution de la Quatrième République vient bouleverser ce système. L'article 73 de la Constitution, qui, nous l'avons vu, régit les départements d'outre-mer, donc l'Algérie, consacre en effet le principe opposé de l'identité législative :

(1) Cf. Pierre WIGNY, *Droit constitutionnel*, Bruxelles, 1952. Bruylant, tome 2^e, p. 538.

« Article 73. — Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf les exceptions déterminées par la loi. »

Cet article fait de l'assimilation législative, la règle, du particularisme algérien, l'exception. Il prévoit, toutefois, la possibilité d'apporter à la communauté législative des exceptions qui limiteront nécessairement le domaine de l'application de plein droit de la loi. C'est ce que fait, en 1947, le Statut organique de l'Algérie. Mais au lieu de donner une liste des exceptions à l'identité législative, le Statut énumère les matières qui lui restent soumises. En conséquence, les exceptions au principe revêtent une telle importance qu'elles deviennent la règle. Le Statut, en ses articles 9, 10, 11 et 12, renverse l'exception constitutionnelle. Par ce biais, la spécialité législative est réintroduite à la base du régime législatif de l'Algérie. L'article 14 du Statut prévoit expressément que l'Assemblée algérienne est habilitée à intervenir dans toutes les matières qui ne sont pas reprises dans les articles 9 à 12. Ces articles délimitent donc un domaine interdit à l'Assemblée algérienne, qu'il nous faut maintenant parcourir brièvement.

2. — Le domaine des lois communes à la France et à l'Algérie

Les catégories de textes métropolitains applicables de plein droit à l'Algérie sont les suivantes :

a) Les lois et décrets intéressant l'exercice et la garantie des libertés constitutionnelles (art. 9). La liste de ces textes, comme l'écrit M. Beyssade (2), peut varier considérablement suivant l'interprétation large ou restrictive que l'on donne de cette disposition. La doctrine et la jurisprudence ont, semble-t-il, opté pour l'interprétation restrictive.

b) Les lois et décrets concernant l'état et la capacité des personnes, les règles du mariage et ses effets sur les personnes et les biens, le droit des successions et les règles d'état civil, réserve faite des dispositions fiscales (art. 9). Cependant, ces textes ne s'appliquent qu'aux personnes de statut civil français et non à celles qui ont conservé le statut civil coranique.

c) Les lois ou décrets intéressant le droit des services dits rattachés, sauf dispositions contraires, et sous réserve des disposi-

(2) BEYSSADE, *Le Régime législatif de l'Algérie*, Alger, 1955, p. 28.

tions fiscales. Ces services rattachés directement à la métropole sont ceux de la Justice (française et musulmane), de l'Education nationale et de la Défense (art. 10).

d) Les traités passés avec les Puissances étrangères, ainsi que les lois ou décrets qui en font application. Cette disposition a pour effet de mettre l'Algérie sous le même régime diplomatique que la France, ce qui est la solution traditionnelle (art. 11).

Le domaine législatif interdit à l'Assemblée algérienne, par les articles 9 à 11 du Statut, est donc assez réduit. Est-ce à dire que seules les lois prévues par ces articles s'appliquent de plein droit à l'Algérie ? Doit-on interpréter de façon restrictive l'énumération des articles 9 à 11 ? Il semble bien que non. En effet, MM. Rolland et Lampué (3) font remarquer à juste titre que certaines lois non prévues par les articles en question sont manifestement destinées à régir l'ensemble du territoire français. Telles sont celles qui organisent les autorités ou les juridictions centrales et celles qui sont destinées à régir certaines catégories d'agents publics. Les lois en question échappent au principe de la spécialité et à la compétence de l'Assemblée algérienne, car l'intention de leur conférer un domaine général d'application apparaît de façon certaine. Nous en avons déjà rencontré un exemple dans la loi qui réserve le titre de députés aux membres de l'Assemblée Nationale (4).

L'article 8 du Statut dispose :

« ...Le Gouvernement de la République française assure l'exécution en Algérie des lois de la République française qui y sont applicables. Il dispose, à cet effet, des pouvoirs à lui accordés par la Constitution, notamment par l'article 47. »

Cet article constitutionnel, on l'a vu, donne au président du Conseil des ministres le soin d'assurer l'exécution des lois, c'est-à-dire le pouvoir de réglementer (5).

Le Conseil d'Etat, dans un avis du 12 juin 1956, sur l'interprétation de l'article 8 du Statut, déclare que dans l'hypothèse où

« un texte réglementaire est pris en vertu d'une loi applicable à l'Algérie, ce texte est applicable de plein droit dans ce territoire, sans qu'il y ait lieu de distinguer s'il se réfère à la loi elle-même ou à un article du code dans lequel les dispositions de cette loi ont été intégrées ».

(3) ROLLAND et LAMPUÉ, *op. cit.*, p. 215.

(4) Cf. *supra*, p. 115 et suivantes.

(5) Cf. *supra*, p. 23.

L'expression « loi applicable à l'Algérie » que nous trouvons dans cet avis ne laisse pas d'être ambiguë, parce qu'elle peut se référer aux lois étendues à l'Algérie par une décision de l'Assemblée algérienne, aussi bien qu'aux lois applicables *ipso jure* à l'Algérie.

Il semble toutefois que le Conseil d'Etat n'ait voulu désigner par là que les lois applicables de plein droit à l'Algérie et qui entrent dans les catégories de textes que nous venons d'énumérer, ainsi que les lois qui portent la mention « la présente loi est applicable à l'Algérie », à l'exclusion de celles qui ont pu être étendues par décision de l'Assemblée algérienne.

3. — Les matières réservées aux lois

Bien que, traditionnellement, le droit public français ne connaisse pas de répartition matérielle des compétences normatives entre les différents pouvoirs, le Statut décide que certaines matières sont trop importantes pour ne pas être régies par la loi. Dans ce domaine non plus, l'Assemblée algérienne n'est pas autorisée à intervenir.

Les « matières réservées » sont les suivantes : l'organisation militaire et le recrutement, le régime électoral, le statut des assemblées locales, l'organisation administrative, l'organisation judiciaire, la procédure civile ou criminelle, la détermination des crimes et délits, et celle de leurs peines, le régime foncier et immobilier, le régime douanier, l'amnistie, le contentieux administratif et le régime de la nationalité française (art. 12).

Dans toutes ces matières, le Parlement est la seule source possible de législation. L'article 12 marque donc une règle de compétence et non point, comme les articles 9 à 11, une règle d'identité législative. En effet, le Parlement peut fort bien, dans les matières « réservées », édicter une législation spéciale à l'Algérie. Il devra même le faire dans bien des cas où une assimilation législative est impossible. A ce propos, M. Jacques Lambert note que le Parlement

« a traditionnellement manifesté ce qu'il faut bien appeler son ennui à légiférer pour l'Algérie ou les colonies. On sait que les séances des Assemblées où sont agitées des questions coloniales ou algériennes sont celles où les boîtiers fonctionnent, une quarantaine de députés seulement étant présents... » (6).

(6) J. LAMBERT, *op. cit.*, p. 103.

Si, comme le veut une partie de la doctrine, les lois métropolitaines qui interviennent dans les matières prévues à l'article 12 étaient applicables *ipso jure* à l'Algérie, celle-ci n'aurait alors pas à souffrir, dans les matières réservées, d'une « sclérose législative ». Cependant, dans ces matières, le Statut ne se prononce pas explicitement en faveur de l'assimilation législative. Il ne tranche qu'une question de compétence. Certains auteurs en ont conclu :

« Si, dans ce domaine, le Statut n'a pas prévu l'application de plein droit à l'Algérie des textes métropolitains, c'est que l'identité systématique de régime eût été pratiquement irréalisable. Il s'agit, en effet, de matières pour lesquelles la législation algérienne, adaptée aux conditions locales, diffère sur de nombreux points de la législation métropolitaine. » (7).

Pour cette partie de la doctrine, les lois prises dans les matières de l'article 12 ne s'appliquent pas de plein droit à l'Algérie.

En ce cas, la critique de M. Lambert porte pleinement, et les matières « réservées » risquent de souffrir d'une grave carence législative.

La solution de ce problème doit être trouvée, comme l'écrit M. Rossillon (8), dans le jeu de la jurisprudence traditionnelle en matière algérienne, qui appliquait les lois nouvelles « simplement modificatives » de textes antérieurs exécutoires en Algérie, par opposition aux lois de caractère « innovatoire » (9).

C'est à cette solution, semble-t-il, que se rallie, en 1955, M. Beyssade, qui remarque :

« C'est d'ailleurs en faveur de l'application à l'Algérie des lois modificatives que s'est récemment prononcée la Cour de Cassation (chambre criminelle) dans deux arrêts du 24 mars 1953 (pourvoi Ciolino et Lentini ; pourvoi administration des Eaux-et-Forêts). » (10).

Quoi qu'il en soit, dans le domaine de l'article 12, comme dans celui des articles 9 à 11, l'Assemblée algérienne est radicalement incompétente.

Mais la liste des matières que dresse l'article 12 est-elle limitative ? Un avis du Conseil d'Etat en date du 9 novembre 1948 déclare :

(7) Cf. BEYSSADE, dans les *Documents Algériens*. Série politique. *Le Régime législatif de l'Algérie*, n° 24, 30 décembre 1949.

(8) ROSSILLON, *op. cit.*, p. 130.

(9) Cf. *supra*, p. 20.

(10) Cf. BEYSSADE, *Le Régime législatif de l'Algérie*, Alger, 1955, p. 33.

« Qu'entrent, en effet, nécessairement dans la compétence des Chambres les mesures qui, du fait de la généralité de leur champ d'application ou de leur incidence sur l'ensemble de l'Union française, ne sauraient être prises que par le législateur métropolitain ; que parmi ces dernières mesures figure la réparation des dommages de guerre... » (11).

En fait, comme le remarquent MM. Jacques Lambert et Luchaire, cette opinion doit être écartée comme étant manifestement contraire à l'article 14 du Statut, qui déclare que les lois nouvelles non visées par les articles 9 à 12 ne s'appliquent pas à l'Algérie (12).

On nous objectera que, puisque nous avons déjà admis une interprétation extensive des articles 9 à 11, rien ne s'oppose à ce que nous adoptions la même solution pour l'article 12.

Nous répondrons ainsi : Lorsque nous avons opté pour une application extensive du principe de l'identité législative, nous l'avons fait, en nous référant à la volonté expresse que le législateur peut manifester de régir l'ensemble du territoire français dans le texte même de sa loi.

Si nous adoptions la même interprétation extensive pour l'article 12, nous consacrerions, en pratique, une solution très différente. Sans nous référer à la volonté spécifique du législateur, nous présumerions la nécessité d'une intervention du Parlement dans certaines matières, du seul fait de leur généralité. C'est là une démarche infiniment plus hasardeuse que la précédente.

Mieux encore : En interprétant de façon extensive l'énumération de l'article 12, nous augmenterions sérieusement le domaine de cette disposition, dont nous savons déjà qu'elle constitue une exception à notre tradition constitutionnelle, qui ignore la répartition matérielle des compétences. Les articles 9 à 11 ne forment pas une exception à cette règle constitutionnelle. Bien plus, ils correspondent au principe de l'assimilation législative de l'article 73 de la Constitution. Leur interprétation restrictive ne s'impose donc pas comme pour l'article 12.

Enfin, M. J. Lambert, qui conclut comme nous à l'interprétation restrictive de cet article, remarque :

« Surtout, le Parlement, nous le verrons, ne serait-ce que parce qu'une loi peut toujours déroger à la simple loi qu'est le Statut de l'Algérie, a, quand il le veut, la faculté de se saisir

(11) Cité par Ch. ETTORI, *Le Régime législatif de l'Algérie*, Alger, 1948, p. 54.

(12) Cf. J. LAMBERT, *op. cit.*, p. 103.

de n'importe quelle matière en Algérie, et de faire ainsi litière des règles de compétence qui ont été posées. Si l'on présume de plus sa compétence au-delà ou à l'encontre de ces règles, même là où il ne témoigne pas expressément la volonté de la reprendre, il n'y a plus de limite à l'arbitraire. » (13).

Telles sont les raisons pour lesquelles nous maintenons, contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, que l'énumération de l'article 12 est bien limitative.

4. — Les autres interventions possibles du Parlement

L'article 14, nous l'avons déjà vu, déclare que les lois nouvelles non visées par les articles 9 à 12 ne s'appliquent pas à l'Algérie. Il ne faut pas en déduire qu'en dehors de ces matières, le Parlement ne peut pas légiférer pour l'Algérie. L'article 13 du Statut dispose en effet :

« Le Parlement peut étendre à l'Algérie les lois qui ne sont pas visées aux articles précédents, sur la proposition de l'Assemblée algérienne, ou après avis de celle-ci, sauf le cas d'urgence. »

A ce propos, M. Capitant déclare à l'Assemblée Nationale, le 25 août 1947, lors de l'élaboration du Statut, que si l'Assemblée Nationale décide d'étendre une loi quelconque à l'Algérie,

« elle est bien obligée, par le texte du projet, de prendre l'avis de l'Assemblée algérienne. Il n'y a qu'une exception, c'est l'urgence. Sauf le cas d'urgence, l'avis est donc obligatoire... Or, je le répète, un avis obligatoire ne peut être imposé que par la Constitution ».

En fait, l'article 13 du Statut n'a que la valeur d'un vœu. Il établit une obligation, mais ne prévoit aucune sanction. D'ailleurs, l'Assemblée Nationale demeure seule juge de l'urgence qui lui permet de se passer de l'avis de l'Assemblée algérienne. Et elle peut toujours, en tant qu'organe de la souveraineté nationale (14), légiférer dans n'importe quelle matière, même à l'encontre des dispositions de la simple loi qu'est le Statut de l'Algérie.

(13) LAMBERT, *op. cit.*, p. 104.

(14) Article 3 de la Constitution.

Aussi l'article 13 ne présenterait, comme l'écrit M. Beyssade,

« que bien peu d'intérêt si l'Assemblée algérienne était libre de réglementer, comme elle l'entend, les matières autres que celles visées aux articles 9 à 12. Mais tel n'est pas le cas. Nous verrons que son pouvoir d'édicter une réglementation particulière à l'Algérie est limité par le fait qu'elle ne peut, ni voter, ni abroger des textes législatifs actuellement en vigueur, et qui ne rentrent cependant pas dans l'énumération des articles 9 à 12 du Statut. Lorsque l'Assemblée algérienne se trouve en présence de textes de cette nature, seule la procédure de l'article 13 lui permet donc de faire entendre sa voix » (15).

Quand le Parlement se saisit, conformément ou non à la procédure de l'article 13, d'une matière non prévue aux articles 9 à 12 du Statut, il la soustrait, pour l'avenir, à la compétence de l'Assemblée algérienne. Nous verrons plus loin dans quelle mesure l'Assemblée algérienne est alors privée de son pouvoir (16). En pratique, lorsqu'une loi, portant sur des matières autres que celles visées aux articles 9 à 12, est préparée à Paris, le Pouvoir central demande au gouverneur général s'il estime qu'elle peut être déclarée applicable à l'Algérie, ou si elle nécessite une adaptation par l'Assemblée algérienne. Notons, pour finir, que la tendance constante de l'administration algérienne, comme d'ailleurs celle de l'Assemblée, est de maintenir l'unité de législation avec la métropole, sauf dans des cas particuliers.

Nous avons fait le tour du domaine interdit à l'Assemblée algérienne. Il nous faut maintenant étudier les modalités de son intervention.

(15) BEYSSADE, *Régime législatif de l'Algérie*, éditions citées de 1949 et 1955, respectivement p. 9 et 36.

(16) Cf. *infra*, p. 153 et 154.

CHAPITRE II

EXTENSION DES LOIS

1. — Principes

Nous avons vu que le Parlement ne légifère ordinairement pour l'Algérie que dans un domaine important, certes, mais limité. Pour le reste, l'article 8 du Statut met fin au régime des décrets. En conséquence, l'Assemblée algérienne apparaît comme l'héritière des compétences normatives du Gouvernement qui, avant la dernière guerre, était le véritable législateur algérien. L'article 14 du Statut est le texte fondamental en ce qui concerne les attributions normatives de l'Assemblée algérienne. Cet article est ainsi conçu :

« Article 14. — Les lois nouvelles non visées par les articles 9 à 12 ne s'appliquent pas à l'Algérie.

« Dans les matières qui ne sont pas reprises à ces articles, l'Assemblée algérienne peut, sur proposition de l'un de ses membres ou du gouverneur général, prendre des décisions ayant pour objet d'étendre la loi métropolitaine à l'Algérie, soit purement et simplement, soit après adaptation aux conditions locales, ou d'édicter, dans le cadre des lois, une réglementation particulière à l'Algérie.

« L'Assemblée algérienne peut, dans les mêmes conditions, modifier les décisions visées à l'alinéa précédent. »

Ce texte reconnaît à l'Assemblée algérienne deux sortes de compétences : celle d'étendre des lois métropolitaines à l'Algérie et celle d'édicter une réglementation particulière à cette dernière. Ces deux pouvoirs font d'ailleurs l'objet de deux articles dans le projet gouvernemental de Statut de l'Algérie. L'article 8 prévoit l'extension des lois et l'article 11, la réglementation particulière par l'Assemblée algérienne. L'article 14 actuel du Statut résulte d'une fusion des articles 8 et 11 du projet, opérée par le Conseil de la République.

Nous n'étudierons, dans ce chapitre, que le pouvoir que l'article 14 reconnaît à l'Assemblée algérienne d'introduire en Algérie des lois qui n'y sont pas applicables.

2. — Domaine et modalités de l'extension

Cette disposition vise particulièrement les lois nouvelles, c'est-à-dire postérieures à la promulgation du Statut. Elle vise aussi les lois antérieures, comme le font observer, le 26 août 1947, à l'Assemblée Nationale, MM. Viard et Capitant. C'est aussi ce que prévoit l'article 52 du Statut qui a été pris sur une suggestion du Conseil d'Etat pour éviter toute ambiguïté. Cet article dispose :

« Sous réserve des matières énumérées aux articles 9 à 12 de la présente loi, les décisions votées par l'Assemblée algérienne dans les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16, pourront :

- « 1) introduire en Algérie les lois antérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution ;
- « 2) introduire en Algérie les lois postérieures à cette entrée en vigueur, et dont l'extension aux territoires de l'Algérie a été renvoyée à un décret d'application. »

Les lois postérieures à la Constitution et antérieures au Statut, qui n'ont rien prévu de spécial en ce qui concerne leur extension à l'Algérie, n'ont pas à être étendues, car elles s'appliquent de plein droit, en vertu de l'article 73 de la Constitution. Nous retrouverons bientôt le cas particulier de ces lois.

L'article 14 donne à l'Assemblée algérienne le droit d'étendre la loi métropolitaine « après adaptation aux conditions locales ». La question se pose ici encore de savoir s'il faut interpréter cette disposition de façon extensive ou restrictive. En faveur de l'interprétation extensive, on peut observer que l'Assemblée algérienne est l'héritière des compétences normatives du Gouvernement, qui, jadis, n'hésitait pas à modifier considérablement les lois qu'il étendait à l'Algérie par voie de décrets. Selon l'interprétation restrictive, l'Assemblée algérienne ne peut faire subir aux lois qu'elle étend à l'Algérie que les adaptations strictement nécessitées par le milieu juridique où elles doivent s'appliquer, sans jamais pouvoir porter atteinte à l'esprit général et aux dispositions essentielles de la loi (17).

Il est à remarquer que, si l'on adopte l'interprétation extensive, il n'est plus possible de déterminer où finit l'adaptation et où commence la modification pure et simple. L'Assemblée algérienne est alors souveraine dans toutes les matières non prévues aux articles 9 à 12. C'est pourquoi la doctrine et la jurisprudence se sont fixées en faveur de l'interprétation restrictive, plus conforme à l'esprit du Statut.

(17) Cf. Cl. ROSSILLON, *op. cit.*, p. 142.

3. — Nature des décisions d'extension

Aucun problème ne se pose lorsque l'Assemblée algérienne étend à l'Algérie des lois métropolitaines dans un domaine non légiféré en Algérie. Mais il faut admettre que l'article 14 a reconnu, une fois pour toutes, à l'Assemblée algérienne, le droit d'introduire des lois nouvelles dans des matières déjà légiférées. Sans cela, dans les matières non comprises aux articles 9 à 12, une loi modificative d'une loi en vigueur en Algérie ne serait pas applicable de plein droit, et l'Assemblée algérienne n'aurait pas compétence pour l'étendre. D'ailleurs, comme le remarque M. Cl. Rossillon, si l'Assemblée algérienne

« ne pouvait effectuer l'introduction de telles lois, la différence de rédaction entre la disposition de l'article 14 qui prévoit l'extension des lois, et celle qui concerne la réglementation particulière à l'Algérie, ne s'expliquerait pas : les deux ordres de compétence de l'Assemblée algérienne rencontreraient exactement les mêmes limites. » (18).

Puisque donc une décision de l'Assemblée algérienne peut modifier une loi, nous sommes en droit de nous demander si le Statut de l'Algérie n'a pas conféré à l'Assemblée algérienne un véritable pouvoir législatif.

L'Assemblée algérienne est, nous l'avons vu, l'héritière des compétences normatives du Gouvernement qui, jadis, légiférait par décret. Comme le note M. Lambert (19), tous ceux qui reconnaissent le caractère législatif aux décrets pris par le Gouvernement en Algérie estimeront logiquement que les décisions d'extension de l'Assemblée algérienne sont des actes de valeur législative. Ainsi, l'Assemblée algérienne ne peut modifier les lois que parce que ses décisions d'extension ont pleine valeur législative.

M. Lambert voit dans la rédaction même de l'article 14, qui distingue, les décisions d'extension de loi, des décisions de réglementation, un autre argument en faveur du caractère législatif des décisions d'extension.

Néanmoins, la quasi-unanimité de la doctrine et la jurisprudence, se basant sur l'article 13 de la Constitution qui réserve le vote de la loi à l'Assemblée Nationale, se sont fixées en sens inverse.

Et M. Lambert de conclure :

(18) ROSSILLON, *op. cit.*, p. 141.

(19) Cf. LAMBERT, *op. cit.*, p. 123, 124.

« Il y a en la matière deux points de vue, le point de vue de la science du réel, de la science des choses qui sont, le point de vue, si l'on veut, de l'histoire, et d'après lui les décisions de l'Assemblée algérienne sont bel et bien des actes de valeur législative, tout comme il est bel et bien exact que la Constitution de 1946, non plus que celle de 1848 ou de 1852, n'a entendu régir l'Algérie. On peut ensuite se placer au point de vue, non de ce que les choses sont, mais de ce qu'on veut qu'elles soient à un moment donné, pour une raison de logique juridique ou d'idéologie, au point de vue de la technique du droit, et d'après elle il faut absolument pour l'instant que les décisions de l'Assemblée algérienne aient seulement valeur réglementaire, et que la Constitution de 1946 ait assimilé l'Algérie à des départements d'outre-mer. En nous en tenant à ce dernier point de vue, nous dirons donc que la seule source législative en Algérie, depuis le Statut, est la loi, et que les décisions de l'Assemblée algérienne, quelles qu'elles soient, sont uniformément critiquables devant le Conseil d'Etat. » (20).

Une autre doctrine prétend concilier l'article 13 de la Constitution et la valeur législative des lois étendues à l'Algérie. Elle se fonde sur l'avis du Conseil d'Etat N° 240.528 du 27 mars 1947, qui déclare que l'article 13 de la Constitution est compatible avec le fait, pour une loi, de

« prévoir des décrets d'application pour l'élaboration desquels elle accorderait un certain délai, en vue de permettre une adaptation de la loi métropolitaine à la situation spéciale de l'Algérie ; que cette adaptation peut entraîner des modifications au texte de la loi ; que toutefois ces modifications ne doivent intervenir que pour tenir compte des conditions différentes de celles qui existent dans la France continentale, et qu'elles ne sauraient porter atteinte à l'esprit général et aux dispositions essentielles de la loi ».

Dans cet avis, le Conseil d'Etat paraît bien considérer que c'est la loi elle-même qui, adaptée partiellement par un décret d'application de caractère réglementaire, s'applique en Algérie. Ce raisonnement, remarque M. Beyssade (21), rappelle l'ancienne jurisprudence, qui parlait de décrets de promulgation spéciale, et il vaudrait, *mutatis mutandis*, pour les décisions d'extension de lois votées par l'Assemblée algérienne.

Dans cette optique, une loi est applicable à l'Algérie sous la

(20) LAMBERT, *op. cit.*, p. 125.

(21) BEYSSADE, *Le Régime législatif de l'Algérie*. Editions citées de 1949 et 1955, respectivement p. 11 et 41.

condition suspensive d'une décision de l'Assemblée algérienne. Rien ne s'oppose donc à ce qu'une loi étendue à l'Algérie en modifie une autre.

L'idée est ingénieuse, mais elle n'a pas été retenue par la doctrine et la jurisprudence. La décision d'extension de l'Assemblée algérienne forme un tout que l'on ne peut dissocier en une loi et un acte réglementaire.

La thèse généralement admise, concernant la nature juridique des décisions de l'Assemblée algérienne, se base sur un avis du Conseil d'Etat du 27 mars 1947 et portant le N° 240.528 *bis*. Cet avis note que le Statut réserve à la compétence exclusive du Parlement les « matières législatives ». M. Beyssade observe :

« En ce qui concerne les autres matières régies par les lois en Algérie, on peut admettre que le Parlement leur a restitué le caractère réglementaire, ce qui permet à l'Assemblée algérienne de modifier les lois dont il s'agit par des décisions d'extension qui ont, elles-mêmes, un caractère purement réglementaire. » (22).

C'est, du reste, ce que vient confirmer une décision du Conseil d'Etat en date du 20 mai 1955, qui déclare :

« Il ressort des dispositions des articles 9 à 15 de la loi précitée (le Statut) du 20 septembre 1947, que les décisions prises par l'Assemblée algérienne ne sont pas des actes législatifs, mais des règlements administratifs... »

En bref, le législateur, en permettant à l'Assemblée algérienne de modifier et d'abroger des lois au moyen de décisions d'extension, a délégalisé les lois en question. Celles-ci ne conservent plus qu'une portée réglementaire. Par là, on comprend que les décisions d'extension de l'Assemblée algérienne, de caractère réglementaire elles aussi, puissent les amender.

4. — Autre compétence de l'Assemblée algérienne **Modifications de certaines lois**

Nous pouvons rapprocher, du pouvoir d'étendre à l'Algérie les lois métropolitaines, la compétence exceptionnelle que l'article 52, alinéa 4, reconnaît à l'Assemblée algérienne de modifier des lois en vigueur sans recourir à l'extension d'une loi postérieure :

(22) BEYSSADE, *op. cit.*, 1949 et 1955, respectivement p. 11 et 40.

« *Article 52.* — Sous réserve des matières énumérées aux articles 9 à 12 de la présente loi, les décisions votées par l'Assemblée algérienne dans les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16 pourront :

« al. 4. — Compléter ou modifier, pour leur adaptation aux conditions locales, les lois intervenues entre l'entrée en vigueur de la Constitution et la promulgation de la présente loi. »

Ce texte vise les lois qui se sont appliquées de plein droit à l'Algérie, en vertu de l'article 73 de la Constitution, sans que le législateur s'en soit douté et surtout sans qu'il ait pu les adapter au particularisme algérien.

Ici encore, le législateur a implicitement procédé à une délégation des lois en question, afin de permettre à l'Assemblée algérienne de les modifier.

CHAPITRE III

LA REGLEMENTATION PARTICULIERE

1. — Principes

Le particularisme algérien n'est pas à démontrer. Il se fonde sur une profonde originalité géographique, ethnique, sociale et économique. Cette originalité trouve son expression juridique dans la personnalité civile que l'article premier du Statut reconnaît à l'entité « Algérie ». Dans le domaine normatif, le particularisme algérien se traduit par le pouvoir que le Statut reconnaît à l'Assemblée algérienne d'édicter une réglementation particulière à l'Algérie.

Nous avons vu que ce pouvoir fait l'objet dans le projet gouvernemental de Statut en 1947 d'un article spécial :

« *Article 11.* — Le gouverneur général et les membres de l'Assemblée algérienne ont concurremment le droit de saisir l'Assemblée, quand il ne s'agit pas de mesures d'exception, de propositions de décisions dans toutes les matières non régies par une loi en France ou en Algérie, ou par une disposition d'extension en Algérie, et qui ne doivent pas, en vertu du présent Statut, faire l'objet d'un règlement d'administration publique ou d'un décret non soumis à la consultation préalable de

l'Assemblée. Les décisions votées par l'Assemblée algérienne doivent, pour devenir exécutoires, être homologuées par décret pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur, après avis des ministres compétents. »

Commentant cet article, M. Capitant remarque ironiquement, le 25 août 1947, à l'Assemblée Nationale :

« C'est quand elle aura trouvé son chemin au milieu de ce dédale d'interdictions et de limitations, qu'enfin l'Assemblée algérienne trouvera peut-être un petit coin, un petit espace réservé à son autonomie. A vrai dire, je crois que ce champ n'existe pas. »

Toujours à la même époque, M. Maurice Violette propose un amendement ainsi conçu :

« L'Assemblée algérienne ne peut abroger expressément ou implicitement aucun texte législatif ou réglementaire légalement promulgué en Algérie. Elle a qualité pour délibérer ou voter des règlements algériens sur toutes les matières ressortissant à la compétence des secrétaires d'Etat aux affaires algériennes. Elle pourra, pour en faire observer l'exécution, édicter des peines ne dépassant pas un an de prison et 20.000 francs d'amende. Si, dans cette œuvre législative, l'Assemblée algérienne est gênée par un texte antérieurement promulgué, elle devra, par délibération spéciale et motivée, demander au Gouvernement l'abrogation des décrets et au Parlement l'abrogation des dispositions législatives qui lui paraissent nécessaires. »

Si ce texte réserve à l'Assemblée algérienne un domaine réglementaire plus large que l'article 11 du projet gouvernemental, il n'en est pas moins conçu en termes très restrictifs. M. Violette retire son amendement en cours de discussion.

M. Capitant présente un autre amendement rédigé comme suit :

« L'Assemblée algérienne vote les lois algériennes. Les lois algériennes règlent les matières proprement algériennes. Elles ne peuvent déroger aux lois et décrets de la République française applicables à l'Algérie. Elles sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, et de l'exception d'illégalité devant les tribunaux judiciaires. Elles sont promulguées, dans les six semaines qui en suivent le vote, par le gouverneur général, à moins que celui-ci n'ait opposé son veto. Dans ce cas, la loi algérienne ne peut être promulguée qu'après approbation par le Parlement de la République française. Les lois algériennes promulguées sont publiées au *Journal officiel* de l'Algérie. »

On a compris que si M. Capitant parle des « lois algériennes », il ne leur accorde, cependant, pas force législative, en ce sens que ces lois demeurent soumises à la légalité. Il n'en demeure pas moins vrai que le terme « loi » prête à équivoque, vu que la tradition constitutionnelle française et la Constitution de la Quatrième République, en son article 13, reconnaissent au seul Parlement, ou plus précisément pour l'article 13 en question, à l'Assemblée Nationale seule, le droit de voter la loi. C'est ce que semble avoir compris M. Capitant lui-même, qui accepte, en cours de discussion, de remplacer dans son amendement « lois » par « règlements ».

Il faut remarquer que les textes du Gouvernement, de M. Viollette et de M. Capitant ont ceci de commun, qu'ils subordonnent tous trois les décisions réglementaires de l'Assemblée algérienne non seulement aux lois, mais encore aux décrets.

2. — Droit positif algérien

Le texte finalement adopté par l'Assemblée Nationale, le 26 août 1947, réserve à l'Assemblée algérienne une compétence beaucoup plus large, en ce sens que nombre d'interdictions disparaissent, qu'il est conçu en termes plus vagues et, surtout, qu'aucune allusion n'y est faite à une subordination des décisions réglementaires de l'Assemblée algérienne aux décrets. D'un autre point de vue encore, ce texte est plus large pour l'Assemblée algérienne que les amendements de MM. Viollette et Capitant. Ces deux amendements ne prévoient la possibilité pour l'Assemblée algérienne d'édicter une réglementation particulière que dans les matières « proprement algériennes ». Il n'y a rien de tel dans l'article 11, adopté par l'Assemblée Nationale, qui est ainsi conçu :

« Article 11. — Dans le cadre des lois, et indépendamment des décisions prévues aux articles 8 à 10, l'Assemblée algérienne peut, sur proposition du gouverneur général ou de l'un de ses membres, prendre toutes décisions nouvelles, ou les modifier. Les décisions votées par l'Assemblée algérienne doivent, pour devenir exécutoires, être homologuées par décret dans les conditions des articles 9 à 10. »

L'article 14 du Statut résulte, comme nous l'avons indiqué, d'une fusion, opérée par le Conseil de la République, des articles 8 et 11 du projet gouvernemental, modifié par l'Assemblée Nationale. Cet article 14 dispose que, dans les matières qui ne sont pas reprises aux articles 9 à 12 :

« L'Assemblée algérienne peut, sur proposition de l'un de ses membres ou du gouverneur général, prendre des décisions ayant pour objet... d'édicter, dans le cadre des lois, une réglementation particulière à l'Algérie. »

C'est cette disposition qui a permis la création du régime algérien de la sécurité sociale.

Les décisions de l'Assemblée algérienne portant réglementation particulière ne peuvent, en vertu de l'article 14, intervenir que dans le cadre des lois en vigueur en Algérie, qu'elles ne peuvent ni modifier, ni abroger. La seule exception qui a d'ailleurs un caractère bien particulier est celle prévue par l'article 52, alinéa 4, que nous avons examiné dans le chapitre précédent. En revanche, l'article 14 permet à l'Assemblée algérienne de modifier les décrets. C'est ce que vient confirmer l'article 52, alinéa 3, du Statut, qui dit :

« Article 52. — Sous réserve des matières énumérées aux articles 9 à 12 de la présente loi, les décisions votées par l'Assemblée algérienne, dans les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16 pourront : ...

« Compléter, modifier ou abroger, nonobstant la validation ci-dessus prévue, les décrets qui, antérieurement à la promulgation de la présente loi, ont étendu des lois à l'Algérie, et les décrets intervenus dans la même période, en vertu de l'ordonnance du 22 juillet 1834... »

Ainsi, lorsqu'une matière n'est pas régie en Algérie par une loi, l'Assemblée algérienne est habilitée à émettre une réglementation originale. Ici encore, elle prend la succession du Gouvernement dans son ancien rôle de « législateur algérien ». Mais la loi peut intervenir, nous l'avons vu, dans toutes les matières. Dès lors, une question se pose : Lorsqu'une matière, autre que celles prévues aux articles 9 à 12, a fait l'objet d'une loi, l'Assemblée algérienne est-elle privée de toute compétence ? C'est ce qu'admettent, semble-t-il, MM. Rolland et Lampué, qui écrivent :

« Dans les matières qui font l'objet de lois applicables avec force législative, la réglementation complémentaire ne peut émaner que du président du Conseil, chargé d'assurer l'exécution des lois. » (23).

Tel n'est pas l'avis de l'ensemble de la doctrine et de M. Cl. Rossillon, en particulier, qui considèrent que si l'intervention de la loi limite considérablement le pouvoir de l'Assemblée algérienne,

(23) ROLLAND et LAMPUÉ, *op. cit.*, p. 220.

elle ne le fait cependant pas totalement disparaître. L'article 14 du Statut n'interdit à l'Assemblée algérienne que les matières énumérées aux articles 9 à 12. Dans les autres matières, l'Assemblée algérienne doit intervenir dans le cadre des lois, ce qui ne veut pas dire en l'absence de toute loi. Mais comme, en vertu de la Constitution (art. 47), c'est le président du Conseil des ministres qui assure l'exécution des lois, l'Assemblée algérienne n'a en la matière qu'un pouvoir réglementaire secondaire, parce que subordonné aux décrets d'exécution. Mais l'Assemblée algérienne est, nous l'avons vu, habilitée à amender un tel décret. En pareil cas, sa décision n'est homologuée que si le Gouvernement accepte la modification apportée au décret.

3. — Comparaison entre les deux ordres de compétences

Si nous comparons les deux sortes de compétences de l'Assemblée algérienne, nous pouvons dire avec M. Beyssade :

« Ainsi, le pouvoir reconnu à l'Assemblée algérienne d'édicter une réglementation propre à l'Algérie s'oppose-t-il trait pour trait, à celui qu'elle a, par ailleurs, d'étendre à ce territoire la législation métropolitaine. Dans le premier cas, elle n'est pas tenue de s'inspirer de la législation métropolitaine, mais elle doit respecter les lois déjà applicables à l'Algérie. Dans le second, il lui faut respecter l'esprit et les dispositions essentielles des lois métropolitaines qu'elle étend, mais ses décisions peuvent avoir — et ont souvent — pour effet de modifier des lois en vigueur en Algérie. » (24).

Certains considèrent que les décisions de l'Assemblée algérienne établissant une réglementation particulière sont fondamentalement différentes des décisions d'extension. Il y aurait, selon eux, différence de nature juridique entre ces deux sortes d'actes. Les décisions d'extension auraient valeur législative et les décisions portant réglementation particulière seraient de nature purement réglementaire.

La doctrine et la jurisprudence unanimes ont condamné cette manière de voir. Les décisions de l'Assemblée algérienne, qu'elles soient d'extension ou de réglementation particulière, ont toutes un caractère réglementaire et relèvent toutes du recours en Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

(24) BEYSSADE, *op. cit.*, 1955, p. 46.

Il n'y a donc, entre les deux ordres de décisions, qu'une différence formelle. Cette différence pose le problème suivant : Une décision de l'Assemblée algérienne portant réglementation particulière peut-elle modifier une décision étendant à l'Algérie une loi métropolitaine ? Le Statut n'est pas explicite sur ce sujet. L'article 14 *in fine* prévoit seulement :

« L'Assemblée algérienne peut, dans les mêmes conditions, modifier les décisions visées à l'alinéa précédent. »

Du fait que les décisions de l'Assemblée algérienne ont toutes, comme nous l'avons vu, la même valeur, il semble bien que rien ne s'oppose à ce qu'une décision de réglementation particulière modifie une décision d'extension.

L'article 14 du Statut prévoit que l'Assemblée algérienne, lorsqu'elle élabore une réglementation particulière, est tenue de rester « dans le cadre des lois » applicables à l'Algérie, c'est-à-dire qu'elle doit les respecter.

Si, donc, les décisions de réglementation particulière peuvent modifier les décisions d'extension qui, à leur tour, modifient les lois, l'interdiction de l'article 14 peut être « légalement » tournée.

M. Beyssade repousse cette solution en observant :

« La décision d'extension d'une loi métropolitaine doit être, en la circonstance, assimilée à la loi en ce sens qu'elle ne peut être modifiée que par une autre décision d'extension. » (25).

M. Beyssade tire argument de ce que l'expression « dans les mêmes conditions » de l'article 14 *in fine* ferait obligation à l'Assemblée algérienne de ne modifier les décisions d'extension que par des décisions d'extension.

L'argument est faible en ceci que l'expression est trop vague pour qu'il soit possible d'en tirer une doctrine quelconque. Elle semble plutôt viser les conditions générales d'adoption des décisions.

Par ailleurs, il est hasardeux de vouloir assimiler, comme le fait M. Beyssade pour les besoins de la cause, la décision d'extension à la loi. Nous avons vu que leur nature juridique diffère profondément.

Aussi préférons-nous nous fonder directement sur la volonté manifeste du législateur. Celui-ci a voulu que l'Assemblée algérienne ne puisse modifier la loi au moyen de sa réglementation

(25) BEYSSADE, *op. cit.*, 1955, p. 48.

particulière. Dès lors, il nous faut faire, à la suite de M. Rossillon, la distinction suivante :

« Si l'extension de la loi avait été effectuée dans une matière qui n'était pas précédemment légiférée en Algérie, l'Assemblée algérienne peut modifier une telle décision en prenant une réglementation originale. Par contre, si la matière que traite la loi introduite était régie en Algérie par une loi antérieure, il faut penser que l'Assemblée ne peut pas prendre une réglementation originale ayant pour effet de déroger à la décision d'extension, car elle sortirait ainsi du cadre des lois que lui fixe le Statut. Celui-ci n'a pu lui permettre de modifier les lois en introduisant des lois nouvelles, qu'en respectant assez strictement les termes de la loi introduite, et l'Assemblée ne peut utiliser ce moyen détourné pour sortir des limites qui lui ont été fixées. Dans l'hypothèse envisagée, seule une décision tirant sa substance d'une loi ultérieure pourra modifier la décision d'extension. » (26).

4. — Cas spéciaux de réglementation particulière

Indiquons, pour finir, que le Statut a, dans certains cas exceptionnels, fixé un objet déterminé aux décisions de l'Assemblée algérienne. Il en est ainsi pour le vote des femmes musulmanes (art. 4), la suppression des communes mixtes (art. 53), la séparation de la Mosquée et de l'Etat (art. 56) et l'enseignement de la langue arabe (art 57), que nous retrouverons plus loin (27). Ces dispositions dérogent aux articles 9 à 12 du Statut, car elles touchent aux matières normalement interdites à l'Assemblée algérienne.

CHAPITRE IV

AVIS ET PROPOSITIONS DE L'ASSEMBLEE ALGERIENNE

L'article 13 du Statut déclare que le Parlement peut étendre à l'Algérie les lois qui ne sont pas visées aux articles 9 à 12, sur la proposition de l'Assemblée algérienne, ou après avis de celle-ci, sauf le cas d'urgence. Et le décret N° 48.1145 du 19 juillet 1948 précise :

(26) Cf. ROSSILLON, *op. cit.*, p. 144.

(27) Cf. *infra*, p. 244 et suivantes.

« *Article premier.* — Les procès-verbaux des délibérations par lesquelles l'Assemblée algérienne, conformément aux dispositions de l'article 13 de la loi du 20 septembre 1947 portant Statut organique de l'Algérie, formule des propositions en vue d'étendre à l'Algérie des lois qui ne sont pas au nombre de celles prévues par les articles 9, 10, 11 et 12 de cette loi, sont transmis par le président de l'Assemblée algérienne au gouverneur général de l'Algérie. Ce dernier en adresse le texte, dans les dix jours de la réception, au ministre de l'Intérieur, qui en assure la transmission, par l'intermédiaire du secrétariat général du Gouvernement, au président de l'Assemblée Nationale dans un délai de dix jours.

« *Article 2.* — Lorsque l'Assemblée Nationale aura invité le Gouvernement à demander l'avis de l'Assemblée algérienne sur l'extension à l'Algérie d'une loi qui n'est pas au nombre de celles prévues aux articles 9, 10, 11 et 12 de la loi du 20 septembre 1947, l'Assemblée algérienne sera appelée à en délibérer au cours de sa session la plus proche. Son avis sera transmis comme il est dit à l'article précédent. »

Nous avons vu ce qu'il faut penser de l'article 13 du Statut qui, en pratique, ne peut obliger l'Assemblée Nationale à consulter l'Assemblée algérienne (28). Nous avons vu aussi que l'intérêt principal de cette disposition réside dans la possibilité pour l'Assemblée algérienne de faire entendre sa voix dans les matières autres que celles énumérées aux articles 9 à 12, lorsqu'elle se trouve en présence d'une loi qu'elle ne peut modifier, faute de loi postérieure satisfaisante pour l'Algérie. Hormis ce cas, l'Assemblée algérienne est peu tentée de recourir à une procédure qui la met dans une position de quémandeuse et qui souligne son caractère d'assemblée non souveraine. En effet, lorsque l'Assemblée algérienne émet un avis ou une proposition, sa compétence normative ne revêt plus qu'une force purement consultative.

En conséquence, les avis et propositions ne sont pas soumis à homologation.

En ce qui concerne les propositions, remarquons que l'article 13 du Statut accorde plus de pouvoir à l'Assemblée algérienne que l'article 14 primitif de la Constitution n'en donnait au Conseil de la République. Cet article 14 disait :

« ...Les propositions de loi formulées par les membres du Conseil de la République sont déposées sur le bureau de celui-ci, et transmises sans débat au bureau de l'Assemblée Nationale. »

(28) Cf. *supra*, p. 143 et 144.

Le Conseil de la République ne pouvait donc en aucun cas discuter des propositions de loi de ses membres, qui étaient transmises à titre individuel et directement à l'Assemblée Nationale.

Le Statut de l'Algérie a toujours reconnu à l'Assemblée algérienne le droit d'adopter les propositions de ses délégués avant de les transmettre à titre collectif à l'Assemblée Nationale.

Disons, pour finir, que cette anomalie a pris fin avec la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954, qui modifie comme suit le passage déjà cité de l'article 14 :

« Les propositions de loi formulées par les membres du Parlement sont déposées sur le bureau de la Chambre dont ils font partie, et transmises après adoption à l'autre Chambre. »

CHAPITRE V

LES DECISIONS DE L'ASSEMBLEE ALGERIENNE ET LEURS SANCTIONS

1. — Le principe

La plupart des lois comportent des sanctions pénales et des dispositions de procédure. Or, ces matières figurent dans la liste des articles 9 à 12, interdites à l'Assemblée algérienne. Dès lors, une question se pose : Quand l'Assemblée algérienne, conformément au Statut, étend à l'Algérie une loi métropolitaine, peut-elle l'assortir des peines et des dispositions de procédure qui figurent dans le texte législatif ? Si elle ne le peut pas, les pouvoirs attribués à l'Assemblée algérienne par l'article 14 du Statut perdent beaucoup de leur portée.

Certains admettent que l'Assemblée algérienne a le pouvoir de sanctionner les textes adaptés à l'Algérie, au moyen des pénalités contenues dans la loi métropolitaine, même lorsque cette loi ne contient pas de dispositions renvoyant à un texte d'application pour l'Algérie. Mais cette solution suppose que la loi étendue à l'Algérie demeure toujours distincte de la décision d'extension, ce qui est juridiquement inexact, comme nous l'avons vu. Cette objection est valable aussi pour les dispositions de procédure. Si, donc, la loi ne survit pas dans la décision d'extension, il sem-

ble qu'en vertu de l'article 12 du Statut et du principe de la légalité des peines (29), l'Assemblée algérienne soit dans l'impossibilité juridique d'assortir ses décisions de sanctions pénales. En conclusion, la seule sanction applicable aux décisions de l'Assemblée algérienne serait l'amende de 100 à 600 francs, instituée par l'article 471, 15° du Code pénal, contre « ceux qui auront contrevenu aux règlements légalement faits par l'autorité administrative ».

2. — L'exception

Dans un cas, cependant, le Statut accorde à l'Assemblée algérienne le droit de sanctionner utilement ses décisions :

« Article 20. — Les créations ou suppressions d'impôts, la fixation de leur tarif, les modifications de leur assiette ou de leur mode de perception, l'institution de pénalités en matière fiscale ou domaniale, sont votées par l'Assemblée algérienne... »

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 2 novembre 1948, considère que l'article 20 déroge au principe général de l'article 12, et il déclare :

« S'agissant donc de règles relatives au domaine, il ne peut être question de pénalités fiscales, c'est-à-dire administratives, mais de peines au sens ordinaire du mot. » (30).

M. Rossillon s'insurge contre cette interprétation extensive de l'article 20 par le Conseil d'Etat. Selon lui, il ne peut être question de déroger au principe de la légalité des peines,

« aussi doit-on admettre que l'Assemblée algérienne ne peut prévoir que des pénalités d'un caractère strictement fiscal ou domanial » (31).

Cet argument ne nous semble pas décisif. En effet, le principe de la légalité des peines n'a pas valeur constitutionnelle. Il est bien contenu dans la Déclaration des droits (art. 7 et 8), laquelle est « réaffirmée » dans le Préambule de la Constitution, mais de ce Préambule, nous l'avons vu, il est impossible de tirer des conclusions de droit positif. Nous pensons donc que l'article 20 de la loi, qu'est le Statut, peut fort bien déroger à l'article 12 du même Statut, ainsi qu'à l'article 4 de cette autre loi qu'est le Code pénal.

(29) Cf. art. 4 du Code pénal.

(30) Cité par Ch. ETTORI, *Le Régime législatif de l'Algérie*.

(31) ROSSILLON, *op. cit.*, p. 146.

3. — Le problème et sa première solution

Mais le problème demeure entier pour les matières non fiscales ou domaniales. Le Conseil d'Etat interrogé à ce sujet ne peut que constater, dans son avis du 2 novembre 1948, la nécessité d'un recours à la loi. Et il conseille :

« ...Ces difficultés pourraient être résolues de la façon la plus pratique, en faisant intervenir après chaque session de l'Assemblée algérienne une loi groupant les décisions complémentaires des décisions votées par l'Assemblée algérienne. Au cours même de sa session, l'Assemblée algérienne serait appelée à donner son avis sur les dispositions complémentaires (donc les sanctions et les dispositions de procédure) du projet de loi. »

A la fin de chaque session de l'Assemblée algérienne, on groupe donc toutes les sanctions pénales et dispositions complémentaires requises par les décisions de cette Assemblée en un projet de loi qui est voté par le Parlement. En conséquence, l'adoption d'un texte se fait en Algérie le plus souvent en quatre étapes :

- Vote d'une loi par le Parlement.
- Extension des dispositions de fond de cette loi à l'Algérie, par une décision de l'Assemblée algérienne.
- Proposition de résolution émanant de l'Assemblée algérienne et demandant au Pouvoir central de préparer une loi prévoyant pour l'Algérie les pénalités envisagées dans la loi métropolitaine.
- Vote d'une loi sanctionnant pénalement la décision de l'Assemblée algérienne.

4. — La nouvelle solution

Pour remédier à la lourdeur d'un tel mécanisme, le législateur a, par la loi du 1^{er} mars 1954, complété le Statut en y introduisant deux articles supplémentaires : les articles 16 *bis* et 16 *ter*.

L'article 16 *ter* traite des dispositions de procédure civile, matière que l'article 12 interdit à l'Assemblée algérienne.

« Article 16 *ter*. -- L'Assemblée algérienne peut, nonobstant l'article 12, déclarer applicables à l'Algérie, sans modification, les dispositions de procédure civile dont sont assorties les lois intervenues pour la métropole dans les matières non visées aux articles 9 à 12, lorsqu'elle décide, dans les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16, d'y étendre, sans modification, les autres dispositions de ces lois. »

C'est donc l'Assemblée algérienne elle-même qui, moyennant certaines conditions, décide l'application à l'Algérie des dispositions de procédure civile.

L'article 16 *bis* concerne les sanctions pénales et dispositions de procédure pénale dont sont assorties les lois. Il est conçu comme suit :

« Article 16 bis. — Les dispositions pénales et les dispositions de procédure pénale dont sont assorties les lois intervenues pour la métropole dans les matières non visées aux articles 9 à 12, s'appliquent de plein droit à l'Algérie lorsque ces lois y sont étendues sans modification, par décisions prises par l'Assemblée algérienne dans les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16. »

Cet article consacre donc une autre solution que celle de l'article 16 *ter*. Ce n'est plus l'Assemblée algérienne qui étend à l'Algérie les dispositions pénales de la loi métropolitaine ; ces dispositions s'appliquent de plein droit. M. Beyssade trouve deux arguments en faveur d'une telle différence de solutions.

Premièrement, il existe en matière de procédure civile des différences entre la métropole et l'Algérie qui peuvent s'opposer à l'application à cette dernière des dispositions dont il s'agit, de sorte qu'il faut en laisser le choix à l'Assemblée algérienne. Secondement, il convient de respecter le principe de la légalité des peines en déclarant, par une loi (l'article 16 *bis* du Statut), applicables de plein droit les sanctions pénales assorties aux décisions d'extension de l'Assemblée algérienne (32).

Cette seconde raison nous semble particulièrement fallacieuse : l'Assemblée algérienne reste libre de provoquer ou non l'application de plein droit des sanctions pénales. Tout se passe donc comme si c'était elle qui décidait de leur application. Cette disposition n'est donc rien d'autre qu'un « coup de chapeau » tiré à un principe que l'on ne peut pas ne pas violer. Dès lors, pourquoi le législateur n'a-t-il pas convenu simplement que le Statut se doit d'apporter, en faveur des décisions de l'Assemblée algérienne, une exception au principe non constitutionnel de la légalité des peines ?

Une telle exception largement consentie permettrait d'éviter bien des inconséquences issues de la situation présente. En effet, l'Assemblée algérienne peut décider d'étendre ou de ne pas étendre à l'Algérie une loi métropolitaine ; ce qui est un crime ou

(32) BEYSSADE, *op. cit.*, 1955, p. 42 et 43.

un délit dans la métropole peut donc, si l'Assemblée algérienne le désire, n'être assorti d'aucune sanction en Algérie. Or, le Statut refuse à l'Assemblée le droit intermédiaire d'assortir le crime ou le délit défini par la loi métropolitaine d'une sanction moindre. Et, bien entendu, il lui refuse le droit de sanctionner pénalement, serait-ce par une amende, ses décisions de réglementation particulière qui ne concernent pas les matières visées à l'article 20. Tout ceci est évidemment contraire au grand principe de cohérence juridique qui dit : « Qui peut le plus, peut le moins. »

CHAPITRE VI

CONTROLE GOUVERNEMENTAL LA PROCEDURE D'HOMOLOGATION

1. — Notions de contrôle administratif

En dépit de l'étendue de ses compétences normatives qui la rapprochent des assemblées parlementaires, l'Assemblée algérienne n'en demeure pas moins une assemblée administrative. Or, les autorités administratives sont assujetties à un contrôle du Pouvoir central. Ce contrôle est étroit pour les autorités centralisées ; dans ce cas, on parle d'un contrôle hiérarchique. Il est plus lâche pour les autorités décentralisées, c'est-à-dire pour celles qui consacrent l'auto-administration locale. C'est alors un contrôle de tutelle (33).

Le Statut fait de l'Assemblée algérienne une assemblée administrative décentralisée. Elle doit donc être soumise à un contrôle de tutelle.

Le mot tutelle, comme le remarque à juste titre M. Laubadère, est mal choisi, car il évoque malencontreusement une idée d'incapacité civile. Or, dans le cas de la tutelle d'une assemblée décentralisée, c'est tout au contraire l'idée d'autonomie que l'on doit avoir présente à l'esprit. Le contrôle de tutelle est tenu de respecter la liberté de l'assemblée décentralisée ; il n'est admis à intervenir qu'exceptionnellement dans les cas et suivant les formes prévues par la loi.

(33) Cf. André LAUBADÈRE, *Manuel...* cité, p. 144 et 145.

Les procédés de contrôle de tutelle peuvent être classés en quatre catégories (34) :

- autorisation ou approbation préalable ;
- suspension ;
- annulation ;
- et, dans les cas extrêmes, dissolution.

Nous avons déjà parlé de l'annulation des délibérations de l'Assemblée algérienne et de sa dissolution au cas où elle contreviendrait à certaines dispositions statutaires.

Nous n'étudierons donc ici que les mesures légales de contrôle de tutelle de l'Assemblée algérienne se rattachant aux idées de suspension et d'approbation préalable.

2. — Pouvoir de suspension

Le contrôle du Pouvoir central s'exerce en premier lieu par des mesures de suspension. La suspension peut avoir trait à l'exécution de l'acte critiqué, auquel cas l'application en est suspendue par l'autorité de contrôle. Le Statut ne prévoit rien de tel. D'autre part, la suspension peut concerner l'élaboration de l'acte de l'autorité décentralisée. Le Statut de l'Algérie contient deux dispositions de ce genre.

En premier lieu, aux termes de l'article 39 du Statut :

« Les décisions de l'Assemblée ~~sont~~ votées à la majorité. Toutefois, à la demande, soit du gouverneur général, soit de la Commission des Finances, soit du quart des membres de l'Assemblée, le vote ne peut être acquis qu'après un délai de 24 heures et à la majorité des deux tiers des membres en exercice, à moins que la majorité ne soit constatée dans chacun des collèges. »

Cet article donne donc au gouverneur général, qui « représente le Gouvernement de la République française dans toute l'étendue de l'Algérie » (35), le droit de déclencher « un mécanisme de sécurité » qui comporte :

- un vote à la majorité des deux tiers, à moins que la majorité ne soit constatée dans chacun des deux collèges ;
- un délai de réflexion de vingt-quatre heures.

(34) Cf. Ch. ETTORI, *op. cit.*, p. 84.

(35) Article 5, alinéa 1 du Statut.

Nous avons déjà étudié la majorité spéciale prévue par cet article. Ce dernier nous intéresse ici dans la mesure où il reconnaît au représentant du Pouvoir central, ainsi qu'à d'autres, le droit d'imposer à l'Assemblée algérienne une suspension de vingt-quatre heures. Ce droit se rattache à l'idée du contrôle de tutelle.

En second lieu, l'article 15 dispose :

« Les décisions prises par l'Assemblée doivent, pour devenir exécutoires, être homologuées par décret. Elles sont à cet effet transmises par le président de l'Assemblée au Gouvernement par l'intermédiaire du gouverneur général. Ce dernier peut, dans les huit jours de la réception, demander à l'Assemblée de procéder à une seconde lecture du texte adopté. »

Pour M. Beyssade, cette seconde lecture ne présente d'intérêt que dans les cas assez rares où l'Assemblée aurait, dans son premier vote, cédé à un entraînement passager (36). Par contre, M. Viard considère que si le Gouvernement recourait davantage à cette procédure, nombre de refus d'homologation pourraient être évités. Cependant, à la multiplication des demandes de seconde lecture, un obstacle se présente : le délai prévu par l'article précité est nettement trop court, puisque le gouverneur général ne dispose que de huit jours pour se faire une opinion sur la légalité ou l'opportunité d'une décision votée par l'Assemblée algérienne. Aussi, M. Viard a-t-il déposé une proposition de loi tendant à porter à trois semaines le délai de l'article 15. Mais cette initiative n'a pas eu de suite. Aussi, les gouverneurs généraux n'ont utilisé que fort peu cette mesure de tutelle (37).

3. — Principe de l'homologation

Nous arrivons maintenant à la principale mesure de contrôle de tutelle prévue par le Statut de l'Algérie. Il s'agit de l'approbation préalable du Pouvoir central qui doit sanctionner toute décision de l'Assemblée algérienne. Mais, auparavant, il n'est peut-être pas inutile de donner un rapide aperçu de ce qui se passe à l'échelon départemental. Le régime de tutelle exercée sur les délibérations du Conseil général a, comme le remarque M. Laubadère (38), évolué vers la décentralisation. Avant 1926,

(36) BEYSSADE, *op. cit.*, 1955, p. 49.

(37) Cf. VIARD, *Les caractères politiques et le régime législatif de l'Algérie*, Sirey, Paris-Alger, 1949, p. 66 et suivantes.

(38) LAUBADÈRE, *Traité...* cité, p. 114 et 115.

le principe était celui de l'approbation préalable des délibérations du Conseil général. A cette époque, rares étaient les délibérations exécutoires d'elles-mêmes.

En revanche, depuis 1926, les délibérations du Conseil général n'ont besoin d'approbation préalable que lorsque la loi le prévoit (pour le budget par exemple). Dans tous les autres cas, les délibérations du Conseil général sont exécutoires par elles-mêmes et elles ne relèvent que de l'annulation pour illégalité, laquelle est d'ailleurs strictement réglementée.

Or, en Algérie, les décisions de l'Assemblée algérienne sont toujours soumises à l'approbation préalable. A cet égard, la tutelle du Pouvoir central semble donc s'exercer davantage sur l'Assemblée algérienne que sur le Conseil général d'un département. Peut-être faut-il y voir une contre-partie aux compétences normatives, que la loi reconnaît à l'Assemblée algérienne et qu'elle refuse aux Conseils généraux qui n'ont que des attributions strictement administratives.

Revenons à l'approbation préalable des décisions de l'Assemblée algérienne.

Cette approbation, le Statut l'appelle homologation, terme qui, dans la langue administrative, est généralement employé lorsqu'il s'agit d'approuver des taxes et des tarifs (39).

« Déjà, sous l'empire de la loi de 1900, écrit M. Dupuy, les décisions de création d'impôt étaient soumises à un décret d'homologation, et en étendant cette procédure à l'ensemble des décisions de l'Assemblée algérienne, le Statut s'est ouvertement rappelé ce précédent. » (40).

Si, donc, ce terme semble fort bien adapté à la situation particulière des anciennes Délégations financières, il apparaît trop financier et restrictif lorsqu'il est appliqué à l'Assemblée algérienne. Quoi qu'il en soit, le décret d'homologation n'est rien d'autre qu'une approbation gouvernementale donnée à une décision de l'Assemblée algérienne.

La nécessité, et même la constitutionnalité d'une homologation par décret, est contestée par M. Capitant, lors de l'élaboration du Statut, à l'Assemblée Nationale en 1947. M. Capitant, on s'en souvient, se déclare hostile au droit que le Statut reconnaît à l'Assemblée algérienne d'étendre à l'Algérie des lois métropo-

(39) Ch. ETTORI, *op. cit.*, p. 85.

(40) Cf. R.-J. DUPUY dans *Revue de science et de législation financière*, 1950, n° 3, p. 487.

litaines. Ce droit ferait, dit-il, de l'Assemblée algérienne, « une cinquième Chambre du Parlement » (41).

En revanche, pour la confection des « lois » ou « règlements » proprement algériens, M. Capitant n'admet pas l'intervention du Pouvoir central. Il craint que les décisions de l'Assemblée algérienne ne deviennent de simples avis préalables aux décrets d'« homologation » et que, par ce biais, ne soit réintroduit le régime des décrets abrogé par la Constitution et par l'article 8 du Statut de l'Algérie. C'est ce qu'il déclare, le 25 août 1947, à l'Assemblée Nationale :

« Ces articles (sur l'homologation), en associant l'Assemblée algérienne à la procédure d'extension par décret, laissent survivre — sous une forme nouvelle et atténuée sans doute — la procédure de l'extension législative par décret. »

Cette opinion nous paraît erronée en ceci qu'elle se méprend totalement sur la relation juridique entre la décision de l'Assemblée algérienne et l'homologation gouvernementale et sur la nature de l'homologation.

Sur cette relation juridique, M. Ch. Etori écrit :

« La relation juridique entre la décision de l'Assemblée algérienne et l'homologation gouvernementale ne peut se définir qu'en se référant aux principes généraux qui dominent le contrôle des autorités décentralisées par le Pouvoir central. Ils ont été dégagés par la doctrine. L'approbation, ou homologation, est un acte dont le but est de permettre la protection de l'intérêt général et que la loi déclare à cet effet condition suspensive de l'efficacité juridique d'un autre acte fait par une autorité ou une assemblée décentralisée. L'approbation est la condition de l'efficacité de l'acte. » (42).

Et sur la nature juridique profonde de l'homologation, M. Beysade écrit :

« Le Gouvernement ne pourrait apporter aucune modification aux dispositions des décisions de l'Assemblée algérienne qu'il homologue, car l'homologation expresse ou tacite est un simple « *nihil obstat* », qui ne porte pas atteinte à l'indépendance juridique de la décision de l'Assemblée vis-à-vis de l'acte d'homologation. » (43).

Selon M. Dupuy, la décision de l'Assemblée algérienne non

(41) Cf. Jacques LAMBERT, *op. cit.*, p. 120 et 121.

(42) ETORI, *op. cit.*, p. 86.

(43) Cf. BEYSSADE, *op. cit.*, 1955, p. 51, et Ch. ETORI, *op. cit.*, p. 88.

encore homologuée est comparable à celle du Corps législatif avant le jeu de la sanction royale, dans la Constitution de 1791 (44).

En bref, c'est bien la décision de l'Assemblée algérienne qui est l'acte créateur du droit ; l'homologation n'en est qu'une condition nécessaire, mais non suffisante ; elle est l'accessoire et non le principal.

Le refus d'homologation peut être justifié par deux ordres de considérations :

D'une part, il peut être motivé par l'illégalité de la décision, l'irrégularité des formes, ou même l'abus et le détournement de pouvoir.

D'autre part, le refus peut être justifié par simple inopportunité.

Dans l'un et l'autre cas, le refus que le Gouvernement oppose à l'Assemblée algérienne est arbitré par le Parlement. Chaque fois que le refus est motivé par l'illégalité d'une décision de l'Assemblée algérienne, le Parlement est amené à se prononcer sur la validité, sur la légalité d'un acte de l'Assemblée algérienne.

Cette solution apparaît critiquable à M. Viard,

« Car le Parlement ne peut remplacer le Conseil d'Etat, et il y a là une confusion de pouvoirs qui peut être grave... Il faut souhaiter voir s'établir une jurisprudence stable, destinée à délimiter des frontières précises entre les divers pouvoirs publics, et spécialement entre la loi et les décisions de l'Assemblée algérienne. » (45).

C'est pourquoi M. Viard a déposé au Parlement une proposition de loi (N° 6.132), tendant à modifier comme suit le dernier alinéa de l'article 16 du Statut :

« En cas de refus d'homologation, la décision de l'Assemblée algérienne est déférée au Parlement qui statue, ou au Conseil d'Etat, qui tranche définitivement de la légalité et de la régularité de la décision. » (46).

Cette solution paraît plus logique. Mais on est en droit de se demander s'il faut vraiment regretter qu'elle n'ait pas abouti. En effet, le Parlement connaît actuellement de la légalité de certaines décisions de l'Assemblée algérienne. En revanche, si la solution Viard venait à être adoptée, le Conseil d'Etat arbitrerait

(44) Cf. DUPUY, *op. cit.*, p. 490.

(45) Cf. VIARD, *op. cit.*, p. 67 et 68.

(46) Cf. VIARD, *op. cit.*, p. 69.

les conflits juridiques entre le Gouvernement et l'Assemblée algérienne... Or, les décisions de l'Assemblée algérienne ont ceci de commun avec les lois qu'elles peuvent revêtir une importance telle que l'arbitrage du Conseil d'Etat pourrait bien apparaître plus politique que juridique. En définitive, il est préférable en l'occurrence que l'inévitable confusion des contrôles de légalité et d'opportunité se fasse au profit du Parlement souverain. Notons cependant que lorsque le Parlement décide, en contradiction avec le Gouvernement, d'homologuer une décision, la loi qu'il prend à cet effet n'en conserve pas moins son caractère d'approbation préalable. Elle ne modifie donc en aucune façon la nature et la valeur juridique de l'acte créateur de droit qui demeure le texte de la décision de l'Assemblée algérienne.

4. — La procédure d'homologation

La procédure d'homologation est complexe et susceptible de rebondissements variés.

La décision de l'Assemblée algérienne est, nous l'avons vu, remise au gouverneur général qui peut en demander une seconde lecture et qui doit la transmettre au Gouvernement.

Le Gouvernement doit accorder ou refuser son homologation dans un délai de six semaines (art. 16 du Statut).

La Commission de l'Intérieur de l'Assemblée Nationale, en 1947, lors de l'élaboration du Statut, a proposé que le délai soit ramené à quatre, puis à cinq semaines. Elle n'a pas obtenu gain de cause.

Ce délai court à compter de l'expiration du délai de huit jours accordé au gouverneur général pour demander à l'Assemblée algérienne une deuxième lecture (47).

Toutefois, lorsqu'une deuxième lecture est demandée à l'Assemblée algérienne, ce délai court à compter de la réception par le gouverneur général du texte voté en seconde lecture (48).

Si le Gouvernement accepte d'homologuer la décision, le président du Conseil prend à cet effet un décret, sur le rapport du ministre de l'Intérieur et l'avis des ministres intéressés. Le décret est conçu comme suit :

(47) Cf. *supra*, p. 164.

(48) Décret du 19 juillet 1948, article 4.

« Le président du Conseil des ministres, sur le rapport du ministre de l'Intérieur,

Vu l'avis du ministre de...,

Vu les articles 15 et 16 de la loi du 20 septembre 1947 portant Statut organique de l'Algérie,

Vu la transmission en date du ..., faite par le président de l'Assemblée algérienne au gouverneur général, décrète :

Article premier. — Est homologuée la décision suivante, adoptée par l'Assemblée algérienne : Décision (indication de l'objet de la décision).

Article 2. — Le ministre de l'Intérieur est chargé de l'exécution du présent décret, dont il sera fait mention au *Journal officiel de la République française*, et qui sera inséré au *Journal officiel de l'Algérie*. »

La décision de l'Assemblée algérienne possède alors force exécutoire.

Si le Gouvernement ne se prononce pas sur l'homologation dans le délai de six semaines que nous venons d'indiquer, la décision devient exécutoire de plein droit. L'abstention du Gouvernement équivaut donc à une homologation tacite. La présomption joue en faveur de l'Assemblée algérienne qui est ainsi assurée d'une plus grande efficacité (49). Au cas d'homologation tacite, la décision est promulguée par un arrêté gubernatorial pris dans les formes suivantes :

« Le gouverneur général de l'Algérie,

Vu les articles 15 et 16 de la loi du 20 septembre 1947, portant Statut organique de l'Algérie,

Vu les articles 5 et 6 du décret portant règlement d'administration publique en date du 19 juillet 1948, pris pour l'exécution de la dite loi,

Vu la transmission en date du ..., faite par le président de l'Assemblée algérienne, arrête :

Article unique. — Est exécutoire la décision adoptée par l'Assemblée algérienne : Décision (indication de l'objet de la décision). »

Si le Gouvernement refuse l'homologation, rien n'est encore définitif.

Le Gouvernement est tenu de motiver son refus. Mais, comme le souligne le Conseil d'Etat dans son arrêt du 20 mai 1955, il ne ressort d'aucun texte que le refus ou ses motifs doivent faire

(49) Cf. Cl. ROSSILLON, *op. cit.*, p. 148.

l'objet d'un décret. En pratique, c'est le ministre de l'Intérieur qui notifie au président de l'Assemblée algérienne les motifs qui ont poussé le Gouvernement à refuser l'homologation.

Si, donc, le Gouvernement refuse l'homologation, la décision est, nous l'avons vu, déférée au Parlement qui statue (article 16 du Statut). De 1948 à 1955, le Parlement a ainsi arbitré quatorze différends entre le Gouvernement et l'Assemblée algérienne. Treize fois, il a donné raison au Gouvernement. Une seule fois, en 1950, par la loi N° 50.923, il a homologué certaines dispositions d'une décision votée par l'Assemblée algérienne, au cours de sa session ordinaire de février-mars 1949, ayant pour objet d'étendre, aux fonctionnaires et agents titulaires de la Caisse générale des retraites de l'Algérie, la loi du 20 septembre 1948 portant réforme du régime des pensions.

Outre l'homologation expresse ou tacite et le refus d'homologation, le Gouvernement peut encore décider l'homologation partielle d'une décision de l'Assemblée algérienne. C'est ce que prévoit l'article 8 du décret du 19 juillet 1948, qui dispose :

« Si la décision comprend une disposition relative à un objet qui n'est pas légalement compris dans les attributions de l'Assemblée algérienne, cette disposition est exclue de l'homologation. »

M. Rossillon en déduit *a contrario* que :

« Si le Gouvernement estime inopportune (et non illégale) une partie seulement de la décision, il semble qu'il ne puisse qu'accepter ou rejeter pour le tout. » (50).

Ce raisonnement nous semble sujet à caution, car, si l'article 8 du décret en question prévoit effectivement un cas dans lequel un refus partiel d'homologation est obligatoire, cette disposition n'est nullement exclusive. Par ailleurs, on comprendrait mal, en vertu du principe : « Qui peut le plus, peut le moins », que le Gouvernement puisse homologuer totalement une décision partiellement inopportune, mais ne puisse l'homologuer partiellement.

Le Conseil d'Etat a, dans son arrêt du 20 mai 1955 (51), établi en matière d'homologation une distinction très intéressante, eu égard au caractère divisible ou indivisible des dispositions d'une même décision de l'Assemblée algérienne. Si ces dispositions ne

(50) ROSSILLON, *op. cit.*, p. 148.

(51) Sieur Benkaci Arezki.

sont pas solidaires, rien ne s'oppose à l'homologation partielle. Si les dispositions d'une même décision sont indivisibles, le Gouvernement ne peut homologuer certaines d'entre elles et refuser l'homologation des autres. Car il porterait ainsi atteinte à l'indépendance des actes de l'Assemblée, et, à la limite, il pourrait même réintroduire « par la bande » une manière de régime de décrets. C'est pourquoi, dans l'arrêt précité, le Conseil d'Etat a annulé le décret d'homologation partielle.

La procédure d'homologation a subi quelques changements à la suite du décret N° 56.379 du 19 avril 1956, portant dissolution de l'Assemblée algérienne. L'article 2 de ce décret confie au gouverneur général de l'Algérie l'exercice provisoire des attributions de l'Assemblée algérienne, à l'exception, toutefois, comme nous le verrons, du pouvoir d'extension des lois, visé à l'article 14 du Statut (52). Un avis du Conseil d'Etat du 24 juillet 1956 est venu préciser comme suit les conditions d'exercice de la tutelle du Pouvoir central sur les actes du gouverneur général, pris en vertu du décret précité.

Tout d'abord, les décisions prises par le gouverneur général de l'Algérie en substitution de l'Assemblée algérienne revêtent la forme suivante :

« Le ministre résidant en Algérie,

Vu l'article ... de la loi du 20 septembre 1947, portant Statut organique de l'Algérie (matières entrant dans les compétences de l'Assemblée algérienne, à l'exception des décisions d'extension prévues à l'article 14) (53),

Vu l'article 2 du décret du 12 avril 1956, portant dissolution de l'Assemblée algérienne,

Vu le décret du 15 février 1956, chargeant le ministre résidant en Algérie des fonctions de gouverneur général,

Décide : (texte de la décision). »

Une fois revêtues de la signature du ministre résidant en Algérie, ces décisions font l'objet d'une transmission officielle, aux fins d'homologation, au ministre de l'Intérieur, par l'intermédiaire du secrétaire d'Etat à l'Intérieur chargé des affaires algériennes.

C'est à compter de cette transmission officielle que court le délai de six semaines, prévu par l'article 16 de la loi du 20 septembre 1947, pour l'homologation tacite.

(52) Cf. *infra*, p. 242 et 243.

(53) *Idem*.

Les décisions transmises au Pouvoir central sont systématiquement accompagnées d'un projet de décret d'homologation, contre-signé par le ministre résidant en Algérie et rédigé dans les formes suivantes :

« Le président du Conseil des ministres,

Sur le rapport du ministre résidant en Algérie, du ministre de l'Intérieur et du secrétaire d'Etat à l'Intérieur chargé des affaires algériennes,

Vu l'avis du ministre de (département ministériel éventuellement intéressé),

Vu les articles 15 et 16 de la loi du 20 septembre 1947 portant Statut organique de l'Algérie,

Vu l'article 2 du décret du 12 avril 1956, portant dissolution de l'Assemblée algérienne,

Vu le décret du 15 février 1956, chargeant le ministre résidant en Algérie des fonctions de gouverneur général,

Vu la transmission en date du ... faite par le ministre résidant en Algérie,

Décète :

Article premier. — Est homologuée la décision suivante, prise par le gouverneur général de l'Algérie (texte de la décision).

Article 2. — Le ministre de l'Intérieur, le ministre résidant en Algérie et le secrétaire d'Etat chargé des affaires algériennes, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, dont il sera fait mention au *Journal officiel de la République française*, et qui sera inséré au *Journal officiel de l'Algérie*. »

Une note administrative du 4 décembre 1956 est venue modifier quelque peu ce schéma en prévoyant que, dorénavant, seul le titre de la décision, et non plus le texte, devrait être inséré à l'article premier du décret d'homologation. C'est là un retour à la pratique antérieure, telle qu'elle découle des prescriptions de l'article 3 du décret du 19 juillet 1948.

En cas d'homologation expresse, les textes du décret et de la décision homologuée sont publiés comme nous l'indiquons plus bas (54) au *Journal officiel de l'Algérie*, 1^{re} partie, « Lois et décrets », sous la rubrique « Homologation d'une décision du gouverneur général prise en vertu du décret N° 56.379 du 12 avril 1956 ».

En cas d'homologation tacite, un arrêté du gouverneur géné-

(54) Cf. *infra*, p. 176.

ral, pris dans les formes habituelles, rend exécutoire la décision soumise à l'homologation.

Dans l'hypothèse d'un refus d'homologation, l'avis du Conseil d'Etat prévoit que la décision du gouverneur général est soumise à l'arbitrage du Conseil des ministres.

Toute cette procédure nouvelle de l'homologation revêt, on le voit, un aspect exceptionnel qui s'explique par son caractère provisoire.

CHAPITRE VII

CONTROLE JURIDICTIONNEL

Nous avons vu que toutes les décisions de l'Assemblée algérienne participent de la même nature juridique réglementaire. Comme tous les actes des autorités administratives, les décisions de l'Assemblée algérienne sont susceptibles d'un recours juridictionnel en contrôle de légalité.

Voyons en premier lieu quelle est l'instance compétente pour se prononcer sur la légalité des décisions de l'Assemblée algérienne.

Le Conseil d'Etat, dans un avis du 13 août 1947, considère que :

« D'après l'article 32 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, le Conseil d'Etat statue souverainement sur les recours en annulation et en excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives... »

Le décret du 30 septembre 1953 réorganise tout le système de la justice administrative française qui traverse une crise grave due à l'encombrement et à la congestion du Conseil d'Etat. Ce décret transfère du Conseil d'Etat aux Conseils de Préfectures, devenus Tribunaux administratifs, la qualité de juges de droit commun. Cependant, il prévoit expressément que le Conseil d'Etat demeure juge de premier et dernier ressort en ce qui concerne un certain nombre de recours, dont le recours contre les délibérations de l'Assemblée algérienne. Ainsi, les décisions d'extension comme les décisions de réglementation particulière sont susceptibles du recours pour excès de pouvoir, lequel cons-

titue le recours juridictionnel de droit commun pour l'annulation des actes administratifs illégaux (55).

Un problème délicat se pose au cas où l'homologation d'une décision de l'Assemblée algérienne a été effectuée par une loi. Nous avons vu qu'une telle loi ne modifie pas le caractère réglementaire de l'acte de l'Assemblée algérienne ; elle ne lui donne pas valeur législative (56). La décision en question peut toujours être modifiée dans les conditions que nous avons étudiées (57) par une décision devenue exécutoire sous une autre forme. Mais, pour M. Cl. Rossillon et une partie de la doctrine :

« Les tribunaux ne peuvent aller à l'encontre des volontés du législateur, car cette autorité leur est supérieure. S'ils pouvaient annuler pour illégalité une telle décision, ils ne respecteraient pas la volonté manifestée par le législateur de la voir entrer dans la vie juridique. Il y aurait lieu alors de considérer que la loi portant homologation couvre, en quelque sorte, l'illégalité éventuelle de la décision de l'assemblée locale. » (58).

Cet argument, à notre sens, n'est pas décisif pour les raisons suivantes :

L'acte créateur de droit est en tout état de cause, même après homologation par le Parlement, la décision de l'Assemblée algérienne, et elle seule. La loi portant homologation ne constitue qu'une approbation préalable, qui ne change en aucune façon la nature juridique de la décision visée. Dès lors, on ne voit pas très bien comment une telle loi pourrait décider implicitement de l'incompétence du Conseil d'Etat.

Cependant, nous opposera-t-on, nous avons admis plus haut que, dans l'homologation, la confusion des contrôles de légalité et d'opportunité est inévitable, et qu'il est, en conséquence, préférable que les différends entre le Gouvernement et l'Assemblée algérienne, portant sur l'homologation, puissent être arbitrés par le Parlement plutôt que par le Conseil d'Etat. Dès lors, comment reconnaître un droit de contrôle au Conseil d'Etat, au cas où le Parlement s'est prononcé en faveur de l'homologation ?

Nous répondrons qu'effectivement l'arbitrage entre le Gouvernement et l'Assemblée algérienne nous semble, contrairement à M. Viard, devoir être toujours exercé par le Parlement, à cause de l'aspect politique qui peut être le sien. En revanche, le contrôle

(55) Cf. LAUBADÈRE, *Manuel...* cité, p. 99.

(56) Voir *supra*, p. 168.

(57) Cf. *supra*, p. 155 et 156.

(58) Cl. ROSSILLON, *op. cit.*, p. 150.

de légalité doit être nettement distingué de l'homologation dont il n'est qu'une condition. A la vérité, le contrôle de légalité opéré par l'homologation, même lorsque celle-ci est le fait du Parlement, n'est jamais exclusif d'un contrôle juridictionnel de légalité exercé par le Conseil d'Etat. Celui-ci peut donc s'exercer dans tous les cas. C'est là, d'ailleurs, la position du Conseil d'Etat qui, dans un avis du 13 mai 1948, estime que la décision de l'Assemblée algérienne, alors même qu'elle a été homologuée par une loi, reste susceptible d'un recours contentieux (59).

Signalons, enfin, que la légalité des décisions de l'Assemblée algérienne peut aussi être appréciée par les tribunaux judiciaires, lorsqu'ils sont compétents, comme c'est le cas en matière répressive.

Ainsi, la Cour d'Appel d'Alger a été amenée à juger, le 24 février 1951, de la conformité d'une décision de réglementation particulière de l'Assemblée algérienne à l'article 471, 15° du Code pénal, qui parle des « règlements légalement faits par l'autorité administrative », c'est-à-dire qu'il s'est prononcé en l'occurrence sur la validité d'une décision de l'Assemblée algérienne (60).

CHAPITRE VIII

PROMULGATION ET PUBLICATION DES DECISIONS DE L'ASSEMBLEE ALGERIENNE

1. — Promulgation

La promulgation est l'acte qui rend la loi exécutoire. C'est une formalité indispensable par laquelle l'Exécutif requiert toutes les autorités publiques de veiller à l'application de la loi, c'est-à-dire d'un acte du Pouvoir législatif, et, au besoin, d'y prêter main-forte. Toutes les lois doivent être promulguées par l'Exécutif. C'est là une conséquence de la séparation des pouvoirs. En revanche, ni les décrets, ni les décisions de l'Assemblée algé-

(59) Cité par R. MASPÉTIOL, *Le problème de la loi et ses développements récents en droit français, Etudes et documents*, 1949, p. 50, et par Cl. ROSSILLON, *op. cit.*, p. 150.

(60) Cf. J. LAMBERT, *op. cit.*, p. 126, et ROSSILLON, *op. cit.*, p. 150.

rienne n'ont besoin d'être promulgués. Pour les décisions de l'Assemblée algérienne, on peut dire, par analogie avec la loi, que l'homologation tient lieu de promulgation. A cette analogie, nous invitent le Statut et le décret précité du 19 juillet 1948 qui, s'ils ne parlent généralement pas de promulgation, mais d'homologation gouvernementale par décret, emploient cependant, en cas d'homologation tacite, le terme de promulgation :

« *Article 16 du Statut.* — Si, dans le délai de six semaines, le Gouvernement n'a pas accordé l'homologation prévue à l'article 15, et s'il n'a pas notifié au président de l'Assemblée algérienne son refus d'homologuer la décision, celle-ci devient exécutoire de plein droit, et est immédiatement promulguée par le gouverneur général. »

« *Article 5 in fine du décret du 19 juillet 1948.* — Sa promulgation est faite par arrêté du gouverneur général... »

« *Article 7 du décret.* — Les textes des décisions homologuées par décret, ainsi que les textes de celles rendues exécutoires par arrêtés de promulgation du gouverneur général, sont... »

Nous avons vu plus haut dans quelles formes sont pris les décrets d'homologation et les arrêtés gubernatoriaux de « promulgation ». Mais est-il besoin d'ajouter qu'il ne s'agit pas là d'une véritable promulgation, puisque celle-ci ne peut avoir pour objet qu'une loi.

2. — Publication

La publication a pour objet de porter un texte normatif à la connaissance de tous, par son insertion dans un journal officiel, afin que, passé un certain délai, il devienne obligatoire. La publication des lois au seul *Journal officiel de la République française* est présumée suffire pour l'Algérie elle-même. Mais si la publication des lois au *Journal officiel de l'Algérie* est juridiquement superflue, celle des décisions de l'Assemblée algérienne, par contre, est indispensable. L'article 3 du décret du 19 juillet 1948 prévoit d'ailleurs, pour les décisions homologuées par décret, une double publicité. Le décret d'homologation est mentionné au *Journal officiel de la République française*, et inséré au *Journal officiel de l'Algérie*. L'article 5 du décret précité dispose, pour les décisions homologuées tacitement, que leur arrêté gubernatorial de promulgation est publié au *Journal officiel de l'Algérie*. Mais, en matière de publication, la disposition fondamentale du décret en question est l'article 7 qui stipule :

« Les textes des décisions homologuées par décret, ainsi que les textes de celles rendues exécutoires par des arrêtés de promulgation du gouverneur général, sont intégralement publiées au *Journal officiel de l'Algérie*. Chacune des décisions ainsi publiées reçoit un numéro d'ordre, attribué au moment de cette publication. »

La publicité des décisions de l'Assemblée algérienne est donc organisée principalement par leur parution intégrale au *Journal officiel de l'Algérie*.

SECTION II

FONCTION ADMINISTRATIVE

LE BUDGET

L'Assemblée algérienne ne se borne pas à établir des normes fixant les conditions générales, moyennant lesquelles des droits peuvent être acquis, transformés ou éteints. Elle peut aussi créer directement ces situations juridiques par des décisions particulières (61). Elle exerce alors la fonction administrative. On peut distinguer à l'intérieur de celle-ci les actes gouvernementaux et les actes administratifs (62). L'Assemblée algérienne n'étant juridiquement qu'une assemblée administrative n'a, en principe, aucune compétence gouvernementale. Nous aurons cependant l'occasion de voir dans la III^e section qu'en pratique, il n'en va pas tout à fait ainsi. Nous n'étudierons dans la présente section que les actes administratifs tels que les moyens de contrôle administratif de l'Assemblée algérienne, les approbations de concessions, d'emprunts, etc..., et le vote du budget de l'Algérie qui est l'acte administratif essentiel de l'Assemblée algérienne, et que, de ce fait, nous aborderons en premier lieu.

Nous avons déjà indiqué, dans la première partie de ce travail, que, jusqu'en 1900, le budget de l'Algérie et celui de la métropole ne font qu'un. C'est la loi du 19 décembre 1900 qui, en conférant la personnalité civile à l'Algérie, la dote d'un budget spécial. Nous avons étudié, dans ses grandes lignes, le fonctionnement des Délégations financières, celui de l'Assemblée financière et l'évolution de leurs compétences. A vrai dire, jusqu'en 1947, la Charte financière de l'Algérie demeure la loi précitée du

(61) Cf. WIGNY, *op. cit.*, p. 545.

(62) Cf. *infra*, p. 216.

19 décembre, modifiée, cependant, dans les détails, par la loi du 14 septembre 1905, par celle du 9 juillet 1907 et par les décrets des 4 octobre 1935, 7 mai 1938 et 31 décembre 1946. En 1947, toutes les propositions de Statut de l'Algérie tendent à augmenter encore les pouvoirs financiers de l'Assemblée succédant aux Délégations financières et à l'Assemblée financière. Le projet Bidault, s'il n'accroît pas vraiment les compétences de l'Assemblée algérienne, n'en apporte pas moins des perfectionnements et des assouplissements à la loi de 1900. Quant au projet Depreux, il n'innove qu'en son article 16, qui prévoit le vote du budget à la majorité des deux tiers. Nous savons ce qu'il est advenu de cette disposition si passionnément discutée en 1947. Elle figure maintenant à l'article 39 du Statut, et son champ d'application n'y est pas en principe limité aux seules matières budgétaires. En fait, nous l'avons signalé, cette disposition ne présente aucun intérêt pratique.

Nous ne manquerons pas, dans les chapitres qui suivent, de comparer les solutions budgétaires, consacrées par le Statut de l'Algérie à l'état de fait traditionnel antérieur à 1947.

Avant d'analyser les compétences budgétaires de l'Assemblée algérienne, il nous faut commencer par l'étude de l'aspect formel du budget de l'Algérie.

CHAPITRE PREMIER

COMPOSITION DU BUDGET ALGERIEN

1. — Contenu du budget avant 1947

Depuis la loi de 1900, le budget algérien se présente, quant à son contenu, comme un budget d'Etat. Dès cette date, il reprend à son compte la quasi-totalité des recettes et des dépenses algériennes qui, dans la métropole, sont perçues ou exécutées pour le compte de l'Etat. En Algérie, toutes ces recettes figurent dans le budget algérien, à l'exception des sommes provenant de la vente des monopoles de la poudre, du tabac et de l'alcool, de l'aliénation des biens du domaine de l'Etat, ou de versements de fonds, sommes que la métropole perçoit à son profit. Par ailleurs, toutes les dépenses, qui, dans la métropole, sont à la charge du budget de l'Etat, figurent en Algérie dans le budget algérien, à l'exception des dépenses dites de souveraineté. Ainsi, l'Algérie a la charge exclusive de la totalité des services civils

fonctionnant sur son territoire et placés sous l'autorité unique du gouverneur général, ainsi que des services de la gendarmerie. Mais les dépenses de l'armée, de la marine et de l'aviation incombent à la métropole, en raison de leur caractère de dépenses de souveraineté, et aussi parce que l'économie algérienne serait incapable de les couvrir. Cependant, depuis 1915, une contribution de l'Algérie aux dépenses militaires figure au budget algérien. En 1915, cette contribution est de 4 millions ; en 1923, elle s'élève à 20 millions ; à partir de cette date, elle est fixée à six pour cent du montant des prévisions budgétaires et à 25 millions au minimum. Puis, la contribution militaire est fixée forfaitairement à 85 millions en 1941, à 334 millions en 1943, à 600 millions en 1944... En 1947, la métropole ristourne à l'Algérie les 350 millions de sa contribution militaire, en vue du financement du plan de progrès social et du programme des grands travaux. Depuis lors, le montant de cette contribution a toujours été porté en recettes extraordinaires, et affecté à la couverture des différentes sections du budget extraordinaire de l'Algérie.

La loi de 1900 prévoit la constitution d'une Caisse de réserve alimentée par les excédents de recettes constatés en fin d'exercice. Cette institution, indispensable dans un pays agricole, où les recettes proviennent surtout des impôts directs, sert de régulateur entre les bonnes et les mauvaises années, c'est-à-dire entre les années de bonnes ou de mauvaises récoltes. Le montant de la Caisse de réserve est déclaré « indisponible » jusqu'à un certain chiffre, au-delà duquel on parle des « excédents ». De nombreuses modifications sont apportées au cours des années à cette Caisse de réserve. C'est ainsi que le Fonds indisponible est de 5 millions en 1900, de 10 millions en 1904 et de 300 millions en 1944. La réglementation des prélèvements sur la Caisse est très stricte. A partir de 1944, par exemple, si la Caisse contient moins de 300 millions, des prélèvements ne peuvent être effectués que pour le paiement des dettes exigibles, l'apurement de déficits budgétaires ou la réparation urgente d'événements calamiteux. Au-delà des 300 millions, les excédents de la Caisse de réserve peuvent être utilisés pour la dotation des programmes d'équipement économique et social.

Tel est, en gros, le contenu du budget antérieur à 1947.

2. — Le contenu du budget selon le Statut

Le Statut de 1947 prévoit expressément, en son article 60, l'abrogation de la loi du 19 décembre 1900, portant création d'un

budget algérien et des lois qui l'ont modifiée et complétée. Par la suite, le décret du 13 novembre 1950, portant règlement d'administration publique sur le régime financier de l'Algérie, remplace le décret du 31 décembre 1946 relatif au même objet.

A vrai dire, le Statut de 1947 ne révolutionne en aucune façon le contenu du budget algérien. En cette matière, l'article 18 du Statut rappelle beaucoup la loi de 1900. Cet article est conçu comme suit :

« Le budget de l'Algérie comprend en recettes les impôts de toute nature, taxes, redevances, fonds de concours et tous autres produits perçus à quelque titre que ce soit sur le territoire algérien et qui, dans la métropole, bénéficieraient au budget de l'Etat, à l'exception des produits revenant actuellement au budget métropolitain.

« Il comprend en dépenses :

« L'ensemble des dépenses des services civils qui sont dans la métropole, à la charge du budget de l'Etat ; toutefois, les pensions des fonctionnaires et agents locaux ne sont supportées par le budget algérien qu'autant qu'elles ont été liquidées à partir du 1^{er} janvier 1901, et proportionnellement à la durée des services accomplis depuis cette date ; à titre de participation aux dépenses militaires et de sécurité assumées sur le territoire de l'Algérie par le budget de l'Etat, une contribution dont le taux est fixé par la loi. »

Signalons, par ailleurs, que l'article 50 du Statut dispose que le budget des territoires du Sud, — qui, jusqu'alors, était distinct du budget de l'Algérie proprement dite —, est intégré à celui de l'Algérie à dater du 1^{er} janvier 1948.

Comme jadis, le budget de l'Algérie comprend donc la quasi-totalité des recettes et des dépenses qui reviendraient dans la métropole au budget de l'Etat. Ainsi, le Statut, en son article 18, souligne lui-même l'analogie frappante qu'il y a entre le budget algérien et le budget d'un Etat. Le volume du budget de l'Algérie accentue encore cette similitude. On sait, en effet, que l'importance croissante des dépenses publiques est caractéristique du budget de l'Etat moderne. Or, de 1950 à 1955, les budgets ordinaires et extraordinaires de l'Algérie ont plus que doublé et, pour l'exercice 1956-57, l'ensemble des budgets ordinaire, extraordinaire et annexes dépasse le chiffre de 223 milliards de francs.

Cependant, certaines recettes exceptionnelles continuent à être perçues par la métropole ou plutôt par l'Etat. A ce propos, il est curieux de remarquer que l'article 18, alinéa 1^{er}, renvoie à la pratique antérieure que nous avons étudiée en tête de chapitre.

Parmi ces recettes qui échappent au budget de l'Algérie figure notamment le produit de l'aliénation du domaine de l'Etat. Par ailleurs, certaines dépenses sont effectuées en Algérie pour le compte de la métropole ou de la République dans son ensemble et, de ce fait, elles continuent à n'être pas supportées par le budget algérien. Il en est ainsi pour les pensions des fonctionnaires appartenant à un cadre métropolitain et pour les dépenses militaires ou de souveraineté. Cependant, nous l'avons vu, l'article 18 du Statut prévoit une participation de l'Algérie aux dépenses militaires. La loi du 26 septembre 1948 fixe cette contribution à trois pour cent du montant du produit des revenus ordinaires.

L'article 27 du Statut déclare que les excédents de recettes du budget de l'Algérie constatés en fin d'exercice sont affectés à la constitution d'un Fonds de réserve. Il s'agit là des excédents constatés lors du règlement définitif du budget ordinaire et qui peuvent avoir pour origine des plus-values de recettes ou des annulations de crédits. Cette Caisse de réserve est bien la même institution que celle qui existait déjà sous l'ancien régime. C'est un fonds de prévoyance destiné principalement à parer aux déficits budgétaires, ou à faire face à des difficultés exceptionnelles. Voilà pourquoi l'article 27, alinéa 2, du Statut décide que le Fonds est doté d'un minimum indisponible dans les conditions suivantes :

« Tant que le Fonds de réserve n'a pas atteint le vingtième du montant moyen des produits et revenus ordinaires des trois derniers exercices expirés, il ne peut être opéré de prélèvements sur ledit Fonds, sauf pour le paiement de dettes exigibles et l'apurement de déficits budgétaires ou, à défaut, d'autres ressources, pour faire face à des calamités publiques. »

Ainsi donc, le montant indisponible de la Caisse de réserve est essentiellement variable.

Les « excédents » de la Caisse de réserve sont constitués par la partie du Fonds qui excède le minimum indisponible, après complet paiement des dettes exigibles et apurement des déficits budgétaires. Ces excédents peuvent être utilisés au budget extraordinaire pour le financement de travaux d'intérêt général. Notons, enfin, que le Règlement intérieur de l'Assemblée algérienne dispose, en son article 56, que le budget de l'Algérie ne peut contenir que des dispositions strictement financières. Il condamne donc la pratique des « cavaliers budgétaires », c'est-à-dire le fait d'introduire dans un texte financier des dispositions normatives et autres sans rapport avec les finances.

CHAPITRE II

FORME DU BUDGET ALGERIEN

1. — Principes

Si le contenu du budget algérien est, à peu de choses près, celui d'un budget d'Etat, sa forme rappelle traditionnellement la forme des budgets départementaux. Comme dans ceux-ci, on distingue depuis toujours deux parties dans le budget algérien : le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Cette division n'est pas explicitement reprise dans le Statut, elle y est seulement mentionnée ou annoncée. Ainsi, l'article 25 du Statut parle-t-il des « dépenses de programme du budget extraordinaire », et l'article 27 des « revenus ordinaires ».

2. — Le budget ordinaire

Le budget ordinaire ne comprend, en principe, que les dépenses permanentes, c'est-à-dire les dépenses qui se reproduisent chaque année. En recettes, il n'est alimenté que par les ressources permanentes telles que les impôts et autres revenus de l'Algérie. Le budget ordinaire des dépenses est divisé en sections. La première section est consacrée aux « charges communes ». Les autres sections correspondent aux grands services administratifs du Gouvernement général qui, dans le cadre de l'Etat, sont les ministères. Les sections sont divisées en un certain nombre de parties qui sont des compartiments correspondant à la nature de la dépense. Ainsi, la première partie concerne les dettes amortissables et les garanties de l'Algérie ; la deuxième partie, la dette viagère ; la troisième partie, les dotations ; la quatrième partie, les dépenses de personnel ; la cinquième partie, le matériel, le fonctionnement et les travaux de gros entretien ; la sixième partie, les charges sociales ; la septième partie, les subventions et participations ; la huitième partie, les services industriels de l'Etat, et, la neuvième partie, les dépenses d'ordre et diverses. Il est bien évident que ces parties ne se retrouvent pas toutes dans chaque section. Les sections ou les parties sont divisées en chapitres. Le chapitre est l'unité budgétaire. Enfin, le chapitre est lui-même éventuellement divisé en articles.

3. — Le budget extraordinaire

Le budget extraordinaire groupe les dépenses exceptionnelles et temporaires, c'est-à-dire les crédits non-renouvelables ayant trait aux programmes de grands travaux étalés sur plusieurs années. Il est alimenté en recettes par le produit des emprunts, qu'il s'agisse d'emprunts émis spécialement en Algérie ou d'avances remboursables accordées par la métropole, ou par d'autres collectivités telles que le Fonds de modernisation et d'équipement par exemple. A ces recettes viennent s'ajouter encore d'autres ressources exceptionnelles telles que les dotations du budget ordinaire, les prélèvements sur les excédents de la Caisse de réserve, etc... Le budget extraordinaire est devenu, depuis 1947, un véritable budget d'investissements au service d'un plan économique et d'une politique. Il s'élève, en 1955-56, à 56 milliards 248 millions de francs et il atteint, pour l'exercice 1956-57, le chiffre énorme de 77 milliards 985 millions de francs. Par là, on voit bien que le budget extraordinaire de l'Algérie ne peut être comparé aux budgets départementaux que superficiellement et d'une façon toute formelle. Notons, cependant, que le « plan d'équipement » de l'Algérie groupe un ensemble de grands travaux dont le financement est assuré non seulement par des recettes budgétaires, mais encore par des ressources extra-budgétaires dont on ne trouve pas trace dans le budget extraordinaire proprement dit. Cette particularité ne constitue qu'en apparence une exception à la règle de l'universalité du budget. En effet, les crédits destinés aux investissements des établissements nationaux, tels que les Chemins de fer algériens et les Houillères du sud oranais, figurent dans un document, l'état J, annexé à la décision annuelle des voies et moyens que nous retrouverons dans un instant. Comme le budget ordinaire, le budget extraordinaire est divisé en sections, en chapitres et en articles. Mais, ici, les articles et les chapitres tendent à se confondre.

La distinction des budgets ordinaire et extraordinaire de l'Algérie comporte plusieurs conséquences juridiques et pratiques. Tout d'abord, nous l'avons vu, la Caisse de réserve est alimentée par les excédents du budget ordinaire seulement. Le budget extraordinaire est, par contre, toujours réglé en équilibre. Et, tandis que les crédits du budget ordinaire inutilisés en fin d'exercice sont annulés, ceux du budget extraordinaire, qui se trouvent dans la même situation, sont reportés sur l'exercice suivant.

4. — Les budgets annexes

A côté du budget de l'Algérie proprement dit, nous trouvons les budgets annexes au nombre de trois : celui des Postes, télégraphes, téléphones, celui de l'Irrigation et de l'eau potable, et celui de l'Imprimerie officielle. Il y avait jadis deux autres budgets annexes, celui de la Pharmacie centrale et celui du Jardin d'essais, qui ont été supprimés dès 1946. Les budgets annexes sont eux-mêmes divisés en budgets ordinaire et extraordinaire, dans lesquels nous retrouvons chapitres et articles.

5. — Décision des voies et moyens ; complexité budgétaire

Enfin, nous avons, comme complément indispensable du budget, mais bien distinct de lui, ainsi que nous le verrons plus bas, la décision de l'Assemblée algérienne portant fixation des voies et moyens. A ce texte même, sont annexés un certain nombre de documents budgétaires et financiers.

Le budget de l'Algérie se présente donc sous un aspect multiple et complexe. Comme l'écrit M. René-Jean Dupuy :

« Budget extraordinaire, budgets annexes, comptes spéciaux du Trésor, c'est bien là une multiplicité budgétaire qui ne rappelle en rien le budget d'une collectivité décentralisée, mais qui évoque l'aspect enchevêtré et dispersé à la fois d'un budget d'Etat. » (63).

6. — Le budget de l'Algérie pour l'exercice 1956-57

Afin d'illustrer la description que nous avons faite du budget de l'Algérie, nous présentons ici un raccourci du budget 1956-57, tel qu'il apparaît dans le *Journal officiel de l'Algérie*, éditions des lois et décrets, du 20 avril 1956 :

« a) Décret du 12 avril 1956, réglant le budget spécial de l'Algérie et les budgets annexes pour l'exercice 1956-1957.

BUDGET.

Etat A. — Tableau par chapitres des crédits ouverts pour l'exercice 1956-1957 au titre du budget de l'Algérie :

Budget ordinaire :

Section I : Charges communes.

Section II : Gouvernement général et administration centrale.

(63) DUPUY, *Revue de science et de législation financière*, 1950, n° 3. *Aspects juridiques du budget algérien*, p. 477.

Section III : Administration départementale.

Section IV : Intérieur et beaux-arts.

Section IV^{bis} : Justice, Service pénitentiaire et éducation surveillée.

Section V : Santé publique.

Section VI : Territoires du Sud.

Section VII : Sécurité nationale.

Section VIII : Education nationale.

Section IX : Finance.

Section X : Travaux publics et transports.

Section XI : Agriculture.

Section XII : Forêts.

Section XIII : Energie et industrie. Commerce. Artisanat.
Contrôle économique.

Section XIV : Travail et sécurité sociale.

Section XV : Hydraulique.

Section XVI : Dépenses d'exercices clos et périmés.

Total des dépenses ordinaires : 130.087.886.000.

Budget extraordinaire :

Section A : Equipement économique.

Section B : Equipement social.

Section C : Equipement administratif.

Section D : Dépenses sur ressources spéciales ou affectées.

Section E : Dépenses exceptionnelles.

Section F : Dépenses sur crédits reportés des sections A, B et C.

Total des dépenses extraordinaires : 77.985.000.000.

Etat B. — Tableau des voies et moyens de l'exercice 1956-1957 :

Recettes ordinaires :

1) Impôts et revenus.

2) Produits et revenus du domaine de l'Etat.

3) Produits divers du budget.

4) Recettes d'ordre.

5) Recettes exceptionnelles.

Total des recettes ordinaires : 130.090.033.000.

Recettes extraordinaires :

1) Recettes affectées à la couverture des sections A, B, C et F.

2) Recettes affectées à la couverture de la section D.

3) Recettes affectées à la couverture des dépenses de la section E.

Total des recettes extraordinaires : 77.985.000.000.

Etat C. — Tableau par chapitre des crédits ouverts pour l'exercice 1956-1957 au titre du budget annexe des P.T.T. :

Désignation des dépenses :

1^{re} Section : Dépenses ordinaires.

2^e Section : Dépenses extraordinaires.

Total général des dépenses des P.T.T. : 14.924.000.600.

Désignation des recettes :

1^{re} Section : Recettes ordinaires.

2^e Section : Recettes extraordinaires.

Total général des recettes : 14.924.000.000.

Etat D. — Tableau des crédits ouverts pour l'exercice 1956-1957
au titre du budget annexe des Irrigations et de l'eau
potable.

Désignation des services :

Total : 769.793.000.

Désignation des recettes :

Total : 769.793.000.

Etat E. — Budget annexe de l'Imprimerie officielle pour l'exer-
cice 1956-1957 :

Tableau des crédits ouverts pour l'exercice 1956-1957 :

Dépenses ordinaires.

Dépenses extraordinaires.

Total : 140.276.000.

Tableau des voies et moyens pour l'exercice 1956-1957 :

Recettes ordinaires.

Recettes extraordinaires.

Total : 140.276.000.

b) Décret du 12 avril 1956, homologuant la décision de l'As-
semblée algérienne, portant fixation des voies et moyens appli-
cables au budget et au plan d'investissement de l'Algérie pour
l'exercice 1956-1957.

Texte de la Décision :

Etat G. — Nomenclature des services pouvant donner lieu à
prélèvement sur le crédit ouvert au chapitre I.32 des
dépenses éventuelles.

Etat H. — Etat des crédits provisionnels pouvant être répartis
au cours de l'exercice 1956-1957.

Etat I. — Crédits d'engagements.

Etat J. — Montant maximum des crédits que les établissements
nationaux de l'Algérie sont autorisés à engager et à
dépenser au cours de l'année 1956 pour la réalisation
des travaux neufs. »

CHAPITRE III

NATURE JURIDIQUE ET CARACTERES GENERAUX DU BUDGET

Nous avons vu, dans la première partie de ce travail, comment est née, dès 1900, l'autonomie budgétaire de l'Algérie, comment cette autonomie s'est accrue du fait des Délégations financières, et enfin comment elle a été réaffirmée au moyen de l'Assemblée financière.

Depuis le Statut, le budget est, dans une très grande mesure, l'œuvre de l'Assemblée algérienne ; non point tout à fait cependant, car il nous faut distinguer dans la confection du budget trois phases successives : la préparation, l'adoption et le règlement, dont une seule, l'adoption, est du ressort de l'Assemblée algérienne (64).

Avant de commencer l'étude de l'élaboration du budget, il nous faut nous pencher sur sa nature juridique et ses caractères généraux.

1. — Nature juridique

L'article 5 du décret du 31 mai 1862 donne du budget la définition suivante :

« Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat ou des autres services, que les lois assujettissent aux mêmes règles. » (65).

Dans le cadre de l'Etat, cet acte est un acte législatif, une loi formelle. Dans le cadre algérien, c'est une simple délibération de l'Assemblée algérienne, qui ne devient exécutoire que lorsqu'elle a été sanctionnée par un décret, non pas d'homologation, mais de règlement. Dans l'un et l'autre cas, le budget n'est la cause juridique ni des recettes, ni des dépenses publiques.

Comme le constate M. Trotabas, le budget des dépenses n'est pas créateur de dettes. C'est un simple acte-condition, qui ne fait

(64) Cf. article 21 du Statut.

(65) TROTABAS, *Précis de science et de législation financière*, Dalloz, 11^e édition, Paris, 1953, p. 29.

que permettre la réalisation de situations juridiques créées en dehors de lui (66).

L'intérêt qu'a une assemblée de pouvoir autoriser les dépenses, l'importance économique et politique de l'acte budgétaire proviennent, pour une bonne part, de la spécialité des crédits. Ce principe veut que l'Assemblée algérienne vote le budget par chapitre, et que le gouverneur général ne puisse opérer de virements de chapitre à chapitre.

Le budget, avons-nous dit, ne crée pas non plus les recettes. Il ne fait qu'autoriser et qu'évaluer le montant des recettes. Ici encore, le budget est un acte-condition. Mais, comme l'écrit M. Trotabas :

« Cette autorisation n'a pas exactement la même portée que l'autorisation de dépenses : il y a obligation, pour les agents publics, d'effectuer ces recettes, du moins quant à leur nature, sinon quant à leur montant, car le chiffre prévu au budget n'a ici qu'une valeur estimative et non limitative... » (67).

Dans la métropole, c'est la loi des finances qui autorise la perception des impôts. Jusqu'en 1947, le Parlement, en vertu du principe de la légalité des impôts, autorisait aussi la perception des impôts algériens par une loi des finances. En pratique, il s'abstenait de tout contrôle effectif. C'est pourquoi, l'article 20 du Statut est venu transférer cette compétence à l'Assemblée algérienne.

« Les créations ou suppressions d'impôts, la fixation de leur tarif, les modifications de leur assiette ou de leur mode de perception, l'institution de pénalités en matière fiscale ou domaniale, sont votées par l'Assemblée algérienne.

« Ces décisions de l'Assemblée algérienne sont exécutoires selon la procédure des articles 15 et 16 du présent Statut.

« A moins de disposition contraire insérée dans la décision, la date d'entrée en vigueur des décisions dûment homologuées est fixée par arrêté du gouverneur général.

« En ce qui concerne les droits de douane, les dispositions qui précèdent ne visent que les taux des droits applicables aux marchandises dont la nomenclature figure actuellement au tarif spécial de l'Algérie.

« A l'exception des redevances correspondant à la rémunération des services rendus, aucun impôt, taxe ou redevance ne peut être établi en Algérie que par une loi ou par une décision de l'Assemblée algérienne. »

(66) TROTABAS, *op. cit.*, p. 48.

(67) TROTABAS, *op. cit.*, p. 51.

La compétence de la loi, c'est-à-dire du Parlement, demeure, mais elle n'a qu'un caractère subsidiaire. Dorénavant, l'Assemblée algérienne vote, en même temps que le budget, une décision « législative » des voies et moyens, qui fixe le mode de financement du budget et autorise la perception des impôts. Cette décision, contrairement au budget, est homologuée, donc contrôlée par le Gouvernement, selon les formalités prévues pour les décisions normatives.

2. — Caractères généraux du budget

Règles d'unité et de périodicité

a) *Règle d'unité.* — Le budget doit comprendre toutes les dépenses et toutes les recettes publiques. C'est là un principe de clarté et de sincérité. L'unité du budget est une nécessité. Elle emporte, nécessairement, son universalité. Nous avons vu, cependant, que cette règle comporte plusieurs exceptions. Le budget algérien est, tout d'abord, divisé en budget ordinaire et budget extraordinaire. Puis, il y a les budgets annexes et les comptes spéciaux du Trésor. L'interruption des relations entre l'Algérie et la France pendant la guerre a eu pour conséquence la création, par l'ordonnance du 4 mars 1943, d'un Trésor algérien, qui a été conservé par la suite, du fait de son utilité financière. L'article 26 du Statut dispose :

« Le Trésor algérien est alimenté par les recettes de toute nature recouvrées au profit des services budgétaires et des services hors-budget de l'Algérie...

« ...Le gouverneur général peut consentir sur les disponibilités de la Trésorerie, après accord de l'Assemblée algérienne ou de sa Commission des Finances et du ministre des Finances, des avances provisoires avec ou sans intérêt aux départements, communes, offices, établissements publics et d'intérêt public ou régies comptables de l'Algérie. »

Les comptes hors-budget sont maintenant, comme le remarque M. Dupuy, relativement importants (68).

Les modifications aux budgets intervenues en cours d'exercice sont aussi des tempéraments apportés à la règle de l'unité.

De plus, le Plan quadriennal d'équipement de l'Algérie rompt nécessairement l'unité du budget, particulièrement au moyen des crédits d'engagements.

Nous retrouverons modifications budgétaires et crédits d'en-

(68) DUPUY, *op. cit.*, p. 476.

gagements dans le paragraphe suivant consacré à l'analyse de la règle de la périodicité.

b) *Règle de périodicité.* — Il résulte des articles 19 *in fine* et 43 du Statut que le budget est voté annuellement. L'article 43 primitif du Statut dispose :

« Le projet de budget de l'Algérie est délibéré et voté par l'Assemblée algérienne au cours de sa troisième session ordinaire, et sur le rapport de sa Commission des Finances... »

A l'époque, le budget doit être voté avant le 1^{er} janvier. Une loi du 21 juillet 1949, intervenue à la suite d'un avis favorable donné par l'Assemblée algérienne, en sa troisième séance du 23 février 1949, modifie comme suit l'article 43 du Statut :

« Le point de départ de l'année financière de l'Algérie est fixé au 1^{er} avril. Le projet de budget de l'Algérie est délibéré et voté par l'Assemblée algérienne, sur le rapport de sa Commission des Finances, au cours de sa première session annuelle dont l'ouverture est fixée au deuxième lundi de février... »

En principe, le budget est valable pour un an. En pratique, la règle de l'annualité est beaucoup moins rigide qu'il ne paraît. L'exécution de grands travaux qui s'échelonnent sur plusieurs années, la mise en vigueur de Plans d'équipement s'accommodent mal d'un tel principe. Dans la métropole, l'Assemblée Nationale a recours en pareil cas à la procédure particulière des autorisations de programmes, des lois-programmes, qui consiste à voter les crédits nécessaires à l'exécution complète des travaux, même si cette exécution s'échelonne sur plusieurs exercices budgétaires. En Algérie, l'Assemblée algérienne, invitée à suivre l'exemple de la métropole, s'est refusée, le 27 mars 1952, à adopter cette procédure. Elle a recours à deux pratiques. Tout d'abord, la poursuite des grands travaux est assurée grâce au report d'un exercice à l'autre des crédits inutilisés du budget extraordinaire. En outre, l'Assemblée algérienne utilise la procédure des crédits d'engagements que nous avons vus aux états I et J de la décision des voies et moyens de 1956-57 et qui constituent une sorte de promesse pour les exercices à venir. Ils permettent de commencer ou de continuer des travaux dont la contre-partie en crédits de paiements n'est pas intégralement réalisée sur l'exercice budgétaire considéré (69). Ainsi, l'état I de la décision des voies et moyens du budget de 1956-57 prévoit que le gouverneur général

(69) Cf. *Documents algériens*. Série économique n° 104, 10 novembre 1953.

est autorisé à engager 98 milliards 121 millions de francs, à imputer sur les exercices 1957-58 et 1958-59.

Le principe de l'antériorité renforce la règle de la périodicité. Ce principe veut que le budget soit adopté avant son entrée en vigueur. Mais ce principe lui-même souffre quelques exceptions.

Ainsi, il peut arriver que l'Assemblée algérienne, tout comme l'Assemblée Nationale, subisse quelque retard dans l'adoption du budget, et que celui-ci ne soit pas voté et homologué lors de l'ouverture de l'exercice. En pareil cas, la loi de 1900 décrétait la reconduction de plein droit du budget précédent. A cette règle, l'article 24 du Statut apporte un tempérament puisqu'il dispose que « le budget de l'exercice précédent est applicable de plein droit et par douzièmes ». Comme le remarquent MM. Pellegrin et Lambert (70), cette règle ne consacre cependant pas l'introduction en Algérie des douzièmes provisoires. Ceux-ci sont, en effet, dans la métropole, une préfiguration du budget à venir, tandis que le système de l'article 24 reconduit partiellement le budget précédent. De ce fait, cette règle est mauvaise et dangereuse, car elle ne permet pas de faire face aux dépenses nouvelles. Et elle est inapplicable au budget extraordinaire, qui est alimenté principalement par l'emprunt, lequel ne peut être autorisé mensuellement. En fait, l'Assemblée algérienne n'a pas eu recours à la règle prévue à l'article 24.

Par ailleurs, l'article 19 *in fine* dispose qu'il ne peut être fait en cours d'année aucune création d'emploi, s'il n'y a pas de précision inscrite à cet effet au budget en cours. En principe, le budget est définitif. L'article 25 vient apporter à ce principe une exception importante :

« Si les circonstances l'exigent, le budget de l'Algérie peut être modifié en cours d'année, dans les formes dans lesquelles il a été voté et réglé. Les modifications ainsi décidées ne peuvent avoir pour objet que de rectifier les erreurs d'évaluation et de parer aux insuffisances de crédits, que des événements postérieurs à l'ouverture de l'exercice ont révélées, ou d'acquitter des dépenses que des circonstances imprévisibles lors du budget primitif ont ultérieurement rendues nécessaires ; sauf nécessité grave, elles ne sauraient comporter l'extension des services existants ou la modification des dépenses de programme du budget extraordinaire.

« Tout accroissement du volume des dépenses arrêté au bud-

(70) PELLEGRIN, *op. cit.*, p. 215, et LAMBERT, *op. cit.*, p. 303.

get primitif doit faire l'objet de l'inscription et de la création effective des recettes suffisantes pour le gager. »

Le budget algérien ne peut donc être modifié que dans des cas et selon des modalités bien déterminées. Dans la métropole, ces modifications portent le nom de « collectifs », par abréviation de « lois portant ouverture de crédits collectifs ». En Algérie, ces modifications au budget sont appelées tout simplement « modificatifs ».

Les « modificatifs » n'ont pas toujours existé en Algérie. Sous l'empire de la loi de 1900, on distinguait le budget primitif et le budget définitif. Jusqu'en 1939, le budget primitif était voté à la session ordinaire de mai. A cause du long délai qui séparait la préparation du budget de son exécution, le budget définitif qui modifiait le premier était voté vers la fin de l'année, lors d'une session extraordinaire. A partir de 1940, le budget était voté en novembre, ce qui permettait de serrer la réalité de plus près. Néanmoins, une session extraordinaire en mai, généralement, donnait lieu à une modification du budget. M. Dupuy remarque à ce sujet :

« Ce régime reposait sur l'idée que le budget primitif était en quelque sorte comme une ébauche, dont les contours ne seraient cernés qu'au cours de la période budgétaire. Le Statut de 1947 est inspiré de préoccupations inverses. Il suppose que le budget doit être autant que possible considéré comme définitif. » (71).

En pratique, il n'a pas été possible de se passer des modificatifs budgétaires. Et l'Assemblée algérienne est obligée, chaque année, de voter un cahier modificatif, lors de sa troisième session budgétaire annuelle. Il est même arrivé — deux fois à notre connaissance — que l'Assemblée algérienne se soit prononcée en un an sur deux modificatifs. Ainsi, en 1954, à la suite du séisme d'Orléansville, l'Assemblée algérienne adopte un modificatif en octobre, donc avant le vote du modificatif ordinaire de novembre. En 1955, encore, l'Assemblée adopte au mois de juillet un cahier modificatif de peu d'importance, concernant surtout des dépenses nouvelles afférentes aux créations d'ordre administratif du gouverneur général Soustelle, sans préjudice non plus du modificatif de fin d'année.

Nous avons fait le tour des principales caractéristiques du budget. Il nous faut maintenant étudier son élaboration.

(71) DUPUY, *op. cit.*, p. 479.

CHAPITRE IV

LA PREPARATION DU BUDGET

En ce domaine, le Statut n'innove guère par rapport au système antérieur à 1947. L'article 21 déclare que le projet de budget est établi par le gouverneur général, sous le contrôle des ministres de l'Intérieur et des Finances. Tous les ans, donc, au début de l'été, la direction des Finances demande aux divers services leurs prévisions budgétaires pour l'exercice suivant. C'est en fonction des estimations de ces services et de leurs besoins que le Gouvernement général évalue les dépenses probables et les recettes nécessaires pour les couvrir. La procédure suivie pour l'élaboration du budget de l'Algérie est donc semblable à celle utilisée par le Gouvernement pour la préparation du budget national. A cette différence près, cependant, comme le souligne M. Dupuy, que, dans le cadre de l'Etat, l'Assemblée Nationale et le Gouvernement représentent la même collectivité et agissent à l'intérieur du même ordre juridique, alors que le gouverneur général, tout comme le préfet dans le département, représente l'Etat en Algérie (72). Nous retrouvons ici le contrôle de tutelle qui accompagne tous les actes de l'Assemblée algérienne. D'ailleurs, le gouverneur général, en tant que représentant du pouvoir central, n'est pas seul à exercer un tel pouvoir. L'article 21 du Statut dispose que, lors de l'élaboration du projet de budget, le gouverneur général lui-même est soumis au contrôle des ministres de l'Intérieur et des Finances. Ceux-ci peuvent prescrire toutes les modifications qu'ils jugent utiles, et ce n'est qu'après leur approbation définitive que le budget de l'Algérie, qui n'est encore qu'un projet, peut être soumis à l'Assemblée algérienne (73).

(72) DUPUY, *op. cit.*, p. 489.

(73) *Documents algériens*. Série économique n° 104 du 10 novembre 1953.

CHAPITRE V

ADOPTION DU BUDGET PAR L'ASSEMBLEE ALGERIENNE

L'Assemblée algérienne détient le pouvoir de la bourse, celui d'autoriser dépenses et recettes. Elle n'est cependant pas souveraine en ce sens que certaines limites lui sont assignées par le Statut, même dans le domaine budgétaire, qui est celui de l'autonomie traditionnelle de l'Algérie. Nous avons déjà vu certaines de ces limites (74) ; nous signalerons les autres en même temps que les compétences auxquelles elles se rapportent. Toute la procédure budgétaire devant l'Assemblée algérienne, comme devant l'Assemblée Nationale, tend à atteindre, dans la mesure du possible, trois résultats : la sincérité, l'équilibre du budget et la célérité de son adoption. Afin de mieux suivre les phases successives de cette procédure, nous nous proposons de nous référer constamment, dans le présent chapitre, à l'adoption du budget 1956-57 qui nous servira d'exemple.

1. — L'exposé budgétaire du commissaire du Gouvernement, directeur général des Finances

Une fois préparé, le projet de budget est déposé sur le bureau de l'Assemblée algérienne. Le dépôt a lieu au début de la première session de l'année, dite session budgétaire. C'est ainsi que le projet de budget pour l'exercice 1956-57 est déposé le 21 février 1956, lors de la 2^e séance, qui se trouve être d'ailleurs la séance solennelle (75) de la session ordinaire de février-mars. Le projet de budget se présente sous la forme d'un très gros livre qui compte, en 1956, 864 pages. Le budget s'y trouve divisé comme nous l'avons indiqué plus haut (76).

Après le dépôt de ce document et sa distribution aux délégués, nous trouvons le premier acte important de la procédure budgé-

(74) Cf. par exemple vote du modificatif, *supra*, p. 191.

(75) Cf. *supra*, p. 119.

(76) Cf. *supra*, p. 184, 185, 186.

taire de l'Assemblée algérienne : la présentation du budget par un commissaire du Gouvernement. En pratique, ce commissaire est le directeur général des Finances au Gouvernement général, c'est-à-dire, toutes proportions gardées, le ministre des Finances de l'Algérie. L'exposé de ce commissaire du Gouvernement n'est pas prévu par le Statut, mais seulement par le Règlement de l'Assemblée algérienne, en son article 55, modifié par l'Assemblée algérienne dans sa séance du 30 décembre 1950. En 1956, cet exposé a lieu le 23 février, c'est-à-dire le surlendemain du dépôt du projet de budget, ce qui laisse vraiment peu de temps aux délégués pour en prendre connaissance. Dans son exposé, le directeur général des Finances commente et explique l'orientation générale donnée au budget, et la politique financière qu'entend suivre le Gouvernement général. Par la force des choses, il est souvent amené à parler politique économique, politique sociale, et même politique tout court. On s'explique par là l'importance que peut revêtir cet exposé. C'est en fonction de la position de l'administration représentée par le directeur général des Finances, que l'Assemblée algérienne détermine sa propre attitude face au budget. Prenons encore l'exemple du projet de budget 1956-57. Jusqu'à la veille de son dépôt, on ignorait si le Gouvernement ferait siennes ou non les conclusions de la « Commission chargée d'étudier les rapports financiers entre la métropole et l'Algérie », dite « Commission Maspétiol ». Cette commission, créée en automne 1954, avait déposé un rapport en juin 1955, qui concluait à une augmentation de la fiscalité algérienne et à un accroissement parallèle de l'aide financière métropolitaine. Or, ce n'est que le 21 février, lors du dépôt du projet de budget, que les délégués apprennent, par son exposé des motifs, que les conclusions du « *Rapport Maspétiol* » ont été retenues par le Gouvernement général. Et c'est l'exposé du directeur général des Finances, le 23 février, qui leur explique en détail les incidences financières de l'application au nouveau budget des conclusions du rapport en question.

Pour bien marquer le rôle d'information de cet exposé, le Règlement de l'Assemblée algérienne le fait suivre d'une discussion générale, au cours de laquelle les délégués posent, au directeur général des Finances, toutes questions utiles ayant trait au projet de budget et émettent à son endroit leurs jugements d'ensemble. Ceux-ci, à vrai dire, se résument le plus souvent en un refus d'impôts nouveaux et en une demande d'aide accrue de la part de la métropole. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la

III^e Section (77). Lors de l'adoption du budget 1956-57, la discussion générale commence immédiatement après l'exposé du directeur général des Finances, donc pendant la séance du 23 février. Elle se poursuit pendant la plus grande partie de la séance suivante du 28 février.

Ajoutons pour finir, que ce débat, s'il porte en principe sur le seul projet de budget, donne souvent lieu, comme à l'Assemblée Nationale, à un large échange de vues entre l'Assemblée algérienne et les commissaires du Gouvernement. C'est cette coutume que rappelle justement le président Laquière, le 28 février 1956, à l'Assemblée algérienne :

« Monsieur le président, mes chers collègues, permettez-moi de vous rappeler tout d'abord l'usage parlementaire qui permet, à l'occasion de la discussion générale du budget, d'aborder les sujets les plus divers. »

2. — La Commission des Finances et son rapport sur le projet de budget

Il résulte, des articles 43 et 44 du Statut et de l'article 55 du Règlement de l'Assemblée algérienne, que le budget est voté sur rapport de la Commission des Finances. Aussi, la séance qui suit la clôture de la discussion générale sur le projet de budget est-elle consacrée en bonne part au rapport de la Commission des Finances. Celui-ci est non moins important que le rapport du directeur général des Finances, car il fixe la position de la Commission, et donc de l'Assemblée, comme le rapport du directeur général des Finances précise celle du Gouvernement général. Le rapport de la Commission des Finances est suivi, comme le précédent, d'une discussion générale. En 1956, ce rapport est lu à l'Assemblée algérienne pendant la séance du 20 mars.

Précisons le rôle des commissions et, en particulier, celui de la Commission des Finances, dont nous connaissons la composition (78). Dès l'ouverture de la session budgétaire, les commissions générales de l'Assemblée examinent en priorité les propositions budgétaires de l'administration qui sont de leur ressort. Puis, elles transmettent à la Commission des Finances, dans un délai de deux semaines, les amendements dont elles sont saisies. Sous l'empire de la loi de 1900, tout amendement devait avoir été

(77) Cf. *infra*, p. 245, 246.

(78) Cf. *supra*, p. 130.

non seulement étudié, mais encore adopté par la Délégation dont faisait partie son auteur. A présent, l'article 43 du Statut dispose :

« Aucun amendement ne peut être délibéré par l'Assemblée s'il n'a été préalablement étudié par la commission générale qui a dans ses attributions l'examen de la section correspondante du budget, et s'il n'a été transmis par elle à la Commission des Finances. »

Le rapporteur, accompagné parfois du président de la commission générale intéressée, vient en général lui-même défendre les propositions de sa commission devant la Commission des Finances. Cette dernière, en outre, ne manque pas de convoquer les auteurs d'amendements lorsque ceux-ci sont très importants.

Les amendements qui ne sont pas retenus par la Commission des Finances ont peu de chance d'être adoptés par l'Assemblée plénière. Cependant, ils peuvent être repris par tout membre de l'Assemblée. Ils sont alors mis aux voix avant les conclusions de la Commission. Toutes les décisions budgétaires et fiscales sont prises sur le rapport de la Commission des Finances qui dispose en pratique d'un pouvoir considérable. Tous les rapports particuliers de la Commission des Finances font apparaître essentiellement :

- les propositions de l'administration ;
- les divers amendements budgétaires examinés par la Commission des Finances ;
- l'incidence budgétaire des conclusions des travaux des commissions générales ;
- les conclusions que la Commission des Finances soumet au vote de l'Assemblée.

C'est ici peut-être que se fait le plus sentir l'influence de la Commission des Finances.

A défaut d'amendements, ou après le rejet de ceux-ci, le texte qui est soumis aux voix est celui non point de l'administration, mais de la Commission des Finances. Si, d'aventure, les propositions de la Commission des Finances sont rejetées, le texte primitif des projets et propositions du gouverneur général est repris et soumis au vote de l'Assemblée. Mais la question peut être renvoyée à une séance ultérieure après nouvel examen de la Commission des Finances, si l'Assemblée en décide ainsi (79).

(79) Cf. Règlement de l'Assemblée algérienne, article 60.

Notons, pour finir, une innovation de la Commission des Finances en 1956. D'ordinaire, nous l'avons vu, les commissions générales et la Commission des Finances délibèrent séparément et successivement sur les mêmes propositions. En 1956, lors de l'examen du projet de budget, la Commission des Finances organise des réunions communes avec les différentes commissions pour examiner les projets d'intérêt commun. Elle espère par ce moyen accélérer l'étude du budget en commission et diminuer le nombre des interventions en séance plénière (80).

3. — Vote et amendement du projet de budget

Après la discussion générale consécutive au rapport de la Commission des Finances, l'Assemblée algérienne entame le vote du budget, chapitre par chapitre. Notons qu'aucune disposition statutaire ne prévoit le vote par chapitre ; à telle enseigne que le Règlement de l'Assemblée algérienne statue en son article 55 que le budget

« est voté article par article, et éventuellement par chapitre, à la décision de l'Assemblée ».

C'est ainsi que M. Bakouche a toujours défendu le principe du vote par article (surtout en commission). Tout ceci n'a pas empêché l'Assemblée algérienne, en 1948, de voter le budget par section. Il est vrai qu'à l'époque, l'Assemblée algérienne était encore « en rôdage », selon le mot de son président, M. Laquière. Néanmoins, la coutume a consacré le vote par chapitre. Le vote a lieu, en principe, à la majorité simple, comme pour l'adoption des décisions, et non point à la majorité des deux tiers comme le projet gouvernemental de Statut l'exigeait en matières financières.

L'Assemblée algérienne a le moyen de modifier considérablement le projet qui lui est présenté par l'administration. Nous avons déjà étudié les modalités d'intervention de la Commission des Finances. Voyons maintenant les compétences matérielles de l'Assemblée algérienne, d'abord en matière de dépenses, puis en matière de recettes.

La règle pour les dépenses est celle de l'article 43 du Statut, reprise à l'article 55 du Règlement intérieur. L'initiative des dépenses appartient concurremment à l'Assemblée et au gouverneur général. A cet égard, les délégués à l'Assemblée algérienne

(80) *Journal officiel d'Algérie*, Débats à l'Assemblée algérienne, séance du 20 mars 1956.

sont favorisés par rapport aux députés à l'Assemblée Nationale. En effet, ni le Statut, ni le Règlement ne contiennent une disposition comparable à celle de l'article 17 de la Constitution. Cet article fait défense aux députés de présenter, lors de la discussion du budget, des propositions tendant à augmenter les dépenses. Les délégués, eux, ont toute latitude de présenter des propositions de dépenses nouvelles et ils ne se font pas faute d'utiliser ce droit. Mais si l'Assemblée algérienne partage avec le gouverneur général l'initiative des dépenses, l'article 43 du Statut n'en apporte pas moins à cette règle une exception importante et d'ailleurs traditionnelle depuis la loi de 1900. L'initiative des propositions de dépenses de personnel est réservée au gouverneur général. Car, si l'Assemblée algérienne avait l'initiative de ces dépenses, écrit M. Pellegrin, on assisterait probablement à une « véritable surenchère électorale ». L'article 19 du Statut apporte une autre exception aux compétences de l'Assemblée algérienne en matière de dépenses. Il résulte de cet article que l'Assemblée algérienne ne peut réduire certaines catégories de dépenses dites dépenses obligatoires. La liste de l'article 19 est cependant assez restrictive. Sont dépenses obligatoires :

- 1) L'acquittement de dettes exigibles, la couverture des déficits budgétaires et la reconstitution du fonds de réserve lorsque celui-ci est tombé en-dessous du vingtième du montant moyen des produits et revenus ordinaires des trois derniers exercices expirés... (81).
- 2) La dotation de la Caisse générale des retraites de l'Algérie, telle qu'elle est définie par décret (82).
- 3) La contribution de l'Algérie aux dépenses militaires et de sécurité, dont le taux est fixé par la loi.
- 4) Les traitements et indemnités soumises à retenues des fonctionnaires mis à la disposition du Gouvernement général, dans la limite des effectifs budgétaires votés par l'Assemblée algérienne pour l'exercice précédent.
- 5) Les dépenses nécessaires à l'exécution des lois de la République française étendues à l'Algérie.

La distinction que fait l'article 19 du Statut entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives est classique en matière de finance locale. D'ailleurs, le caractère local du budget de l'Al-

(81) Cf. art. 27 du Statut.

(82) Décret du 3 mars 1948.

gérie est encore souligné par le Statut en ce qu'il laisse à la loi le soin de déterminer le taux de la contribution militaire, comme il lui reconnaît le droit de créer en Algérie des dépenses nouvelles obligatoires pour l'Assemblée algérienne. Les deux derniers alinéas de l'article 19 disposent :

« Aucune autre dépense ne peut être mise à la charge du budget de l'Algérie que par la loi ou par un vote dûment approuvé de l'Assemblée algérienne, et préalable à tout engagement.

« Aucune création d'emploi ne peut être faite en cours d'année s'il n'y a pas de prévision inscrite à cet effet au budget en cours. »

Nous avons fait le tour des compétences de l'Assemblée algérienne en matière de détermination des dépenses. Voyons maintenant ses compétences pour la fixation des recettes. La règle est que l'Assemblée algérienne peut créer ou supprimer tout impôt, en modifier le tarif ou l'assiette et même instituer des pénalités fiscales. Elle a donc en ce domaine une compétence quasi-illimitée. Sous l'empire de la loi de 1900, les Délégations financières votaient aussi l'impôt ; leurs décisions fiscales étaient soumises à un décret d'homologation, mais le principe de la souveraineté du Parlement était sauvegardé par le vote annuel de la loi des finances algériennes. Cette loi ne constituait qu'un contrôle illusoire ; elle n'était rien d'autre encore qu'un coup de chapeau tiré au principe de la légalité des impôts, qui n'en était pas pour autant respecté. Cette dernière sauvegarde du principe disparaît dans le Statut de 1947. Celui-ci reconnaît à l'Assemblée algérienne pleine compétence en matière fiscale. A ce propos, M. Dupuy remarque :

« Cette délégation de compétence opérée par la loi de 1947 est non moins contraire à la Constitution du 27 octobre 1946 que celle de 1900 l'était à la Constitution de 1875... Aussi les dispositions de l'article 20 du Statut, qui confèrent à une assemblée administrative des compétences que la Constitution réserve au seul législateur ne peuvent être qu'inconstitutionnelles. » (83).

Notons que la Constitution et la tradition constitutionnelle française ignorent toute distribution matérielle des compétences entre le Parlement et les autres organes de l'Etat. Dans cette optique, les compétences fiscales de l'Assemblée algérienne peuvent fort bien ne pas être inconstitutionnelles. D'ailleurs, les décisions portant fixation des voies et moyens sont de portée

(83) DUPUY, *op. cit.*, pages 483 et 484,

strictement réglementaire, comme les autres décisions de l'Assemblée algérienne. Et, à la différence du budget proprement dit, ces décisions continuent à être homologuées et non seulement réglées par décret. L'homologation est donc une première limite à la souveraineté fiscale de l'Assemblée algérienne.

Les droits de douane constituent depuis 1900 une autre exception à la compétence fiscale de l'Assemblée algérienne. La fixation de leur taux incombe au Parlement. Toutefois, l'article 20 du Statut laisse à l'Assemblée algérienne le droit de modifier les taux des droits applicables aux marchandises dont la nomenclature figurait déjà lors de la promulgation du Statut au tarif spécial de l'Algérie. Enfin, dernière exception à la « souveraineté fiscale » de l'Assemblée algérienne, l'article 20 du Statut reconnaît à la loi le pouvoir d'établir des impôts en Algérie. A cet endroit, il nous faut remarquer que, même si rien de tel n'était prévu, la simple loi qu'est le Statut pourrait fort bien être modifiée ou abrogée par une autre loi qui établirait des impôts nouveaux en Algérie. En pratique, c'est l'Assemblée algérienne qui décide seule de la fiscalité algérienne.

L'article 44 du Statut dispose :

« L'initiative en matière fiscale appartient à l'Assemblée algérienne et au gouverneur général. Les décisions sont prises par l'Assemblée sur le rapport de la Commission des Finances. Aucun projet ou amendement ne peut être délibéré par l'Assemblée s'il n'a été, au préalable, étudié par la Commission des Finances. »

Nous connaissons maintenant les limites exactes des compétences budgétaires de l'Assemblée algérienne. Nous connaissons aussi l'étendue des pouvoirs de la Commission des Finances et les modalités de son intervention. Les chapitres du budget dont la modification est demandée font l'objet d'un débat contradictoire. Les chapitres ou articles du budget dont la modification n'est pas demandée, soit par le gouverneur général, soit par la Commission des Finances, soit par un amendement régulièrement déposé, ne peuvent faire l'objet que d'un débat sommaire. Le président de la Commission des Finances donne lecture des chapitres et, lorsqu'ils ne donnent lieu à aucune observation, ils sont adoptés sans plus. Après le vote de tous les chapitres du budget, la Commission des Finances donne connaissance à l'Assemblée de l'équilibre budgétaire, tel qu'il résulte des votes émis par l'Assemblée (84). Puis, cet équilibre et l'ensemble du budget

(84) Règlement, article 61.

sont mis aux voix. Le budget est alors adopté. Pour entrer en vigueur, il ne lui reste plus qu'à être sanctionné par un décret de règlement.

En 1956, le vote du budget à l'Assemblée algérienne débute immédiatement après la brève discussion générale consécutive à la lecture du rapport de la Commission des Finances, pendant la séance du 20 mars. L'examen et le vote des chapitres se poursuivent pendant plusieurs séances jusqu'à l'adoption de l'ensemble du budget, le 25 mars. En l'occurrence, les modifications apportées par l'Assemblée algérienne au projet de budget du gouverneur général ne sont pas très importantes. Le projet prévoyait 129.820.403.000 francs de recettes ordinaires et 129.712.318.000 francs de dépenses ordinaires. Le budget ordinaire voté par l'Assemblée algérienne s'équilibre comme suit : 130.090.033.000 francs de recettes et 130.087.886.000 francs de dépenses. Le projet prévoyait 77.507.000.000 de francs en recettes et en dépenses extraordinaires ; l'Assemblée algérienne porte ce chiffre à 77.985.000.000 de francs. Certaines années, par contre, les modifications apportées par l'Assemblée algérienne sont beaucoup plus importantes. Et il a fallu parfois voter des taxes supplémentaires ou procéder à des abattements sur les crédits du budget extraordinaire pour équilibrer le budget.

CHAPITRE VI

CONTROLE GOUVERNEMENTAL LE DECRET DE REGLEMENT

En matière de finances locales, le contrôle gouvernemental peut s'exercer au moyen du procédé de l'approbation préalable que nous avons étudié plus haut. Il en est ainsi pour le budget départemental. Le budget de l'Algérie, lui aussi, est soumis au contrôle dit de l'approbation préalable. Mais, ici, il nous faut distinguer la décision portant fixation des voies et moyens du budget lui-même.

La première, nous l'avons vu, est tout simplement homologuée. L'homologation de cette décision remplace l'ancienne loi des finances ; le contrôle gouvernemental, celui du Parlement.

Quant au budget proprement dit, il n'est pas homologué parce qu'il n'est pas juridiquement une décision de l'Assemblée algé-

rienne, mais une « délibération ». L'approbation préalable revêt ici une autre forme, celle d'un décret spécial, dit décret de règlement. Ce décret diffère du décret d'homologation quant à sa forme et aussi quant à son fond.

Les variations de forme entre ces deux décrets sont les suivantes : tandis que le décret d'homologation est pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur et l'avis des ministres intéressés, le décret de règlement est « contresigné » obligatoirement par les ministres de l'Intérieur et des Finances (85). Le décret d'homologation se réfère aux articles 15 et 16 du Statut. Le décret de règlement renvoie aux articles 19, 21 et 22. Le décret d'homologation vise la date de transmission de la décision au gouverneur général et reproduit ladite décision *in extenso*. Le décret de règlement, lui, se réfère à la délibération de l'Assemblée algérienne, adoptant l'ensemble du budget, et ne reproduit pas ce dernier (qui, cependant, est imprimé à sa suite au *Journal officiel de l'Algérie*).

Les décrets d'homologation et de règlement diffèrent plus encore sur le fond. Ainsi, écrit M. Dupuy, par le décret d'homologation :

« Le Gouvernement exerce sur les décisions un contrôle de légalité et d'opportunité. Pour autant, il ne dispose que d'un simple pouvoir d'approbation, non de réformation. Ce régime a été écarté en matière de règlement du budget ; celui-ci, en effet, met en œuvre un contrôle comportant pour le Gouvernement pouvoir d'approbation, de réformation, de substitution, mais, en compensation, il ne s'exerce que pour illégalité. » (86).

Le décret de règlement peut donc modifier le budget voté par l'Assemblée algérienne. Mais il ne le peut que dans deux cas bien précis prévus par l'article 22 du Statut :

En matière de recettes, cet article déclare que l'évaluation des recettes à attendre du régime fiscal voté par l'Assemblée algérienne peut être rectifiée d'office par le décret de règlement en cas d'inexactitude dans les estimations retenues. En matière de dépenses, l'article 22 prévoit que le Gouvernement peut inscrire d'office au décret de règlement les crédits nécessaires à la couverture des dépenses obligatoires que nous avons énumérées plus haut (87), et, ce, au cas où l'Assemblée algérienne les aurait

(85) Article 21 du Statut.

(86) DUPUY, *op. cit.*, p. 490.

(87) Cf. *supra*, p. 199.

omises en tout ou en partie. Donnons un exemple de cette inscription d'office.

A la suite de la dissolution de l'Assemblée Nationale et en raison des graves événements qui se déroulent en Algérie, l'Assemblée algérienne vote, le 8 décembre 1955, une motion demandant au Gouvernement de surseoir aux élections législatives dans les départements algériens. Le lendemain, lors de l'examen du modificatif au budget de l'exercice 1955-56, l'Assemblée algérienne, pour rester logique avec elle-même, refuse de voter les 80 millions demandés par l'administration, aux fins d'organiser les élections en Algérie. Or, les crédits pour l'organisation des élections constituent une dépense obligatoire, au sens de l'article 19 du Statut, puisqu'ils sont prévus pour l'exécution d'une loi métropolitaine étendue à l'Algérie. En conséquence, le décret du 10 janvier réglant le modificatif budgétaire a recours à l'inscription d'office :

« *Article premier du décret.* — En exécution des dispositions du deuxième alinéa de l'article 22 de la loi du 20 septembre 1947 portant Statut organique de l'Algérie, est inscrit d'office au budget ordinaire de l'Algérie, section IV, chapitre 4.19, un crédit complémentaire de 80 millions de francs, nécessaire pour faire face aux dépenses d'organisation des élections, qui constituent des dépenses obligatoires pour l'Algérie, au sens de l'article 19 de la loi précitée du 20 septembre 1947. »

Lorsque, par la suite des modifications que le Gouvernement peut apporter au budget au moyen du décret de règlement, l'équilibre du budget se trouve affecté, l'article 23 du Statut prévoit la convocation de l'Assemblée algérienne en session extraordinaire pour une durée de 15 jours au plus. L'Assemblée est alors invitée à équilibrer son budget. Ses possibilités de résistance sont fort réduites. Car l'article 23 dispose :

« Si l'Assemblée algérienne n'assure pas par son vote l'équilibre réel du budget, un décret en Conseil d'Etat détermine dans les moindres délais les voies et moyens nécessaires à l'équilibre.

« Le projet de décret est soumis pour avis à l'Assemblée algérienne. »

En dehors des deux cas prévus à l'article 22 du Statut, le décret de règlement ne peut en aucune façon modifier le budget. Au cas où l'Assemblée algérienne prendrait par exemple l'initiative de dépenses de personnel, la seule sanction, comme le remarque M. Lambert, serait la nullité de plein droit d'une telle

délibération, conformément à l'article 45 du Statut. Cette sanction a d'ailleurs été utilisée (88). Enfin, l'article 46 dispose que l'Assemblée algérienne, qui se refuserait à voter le budget, pourrait être dissoute par décret pris en Conseil des ministres.

CHAPITRE VII

AUTRES COMPETENCES FINANCIERES DE L'ASSEMBLEE ALGERIENNE

1. — Règlement du compte administratif

Après l'exécution du budget, le gouverneur général établit le compte administratif de l'exercice écoulé. Le compte administratif, accompagné du compte de gestion établi par le trésorier général de l'Algérie, est soumis à l'Assemblée algérienne aux fins de contrôle. L'Assemblée est assistée dans cette tâche par une Commission de vérification des comptes, composée du contrôleur financier de l'Algérie, de trois délégués, d'un membre de la Cour des comptes et de l'adjoint au contrôleur financier.

« Cet organisme, écrit M. Dupuy, tend à prêter à l'Assemblée une assistance qui n'est pas sans évoquer celle que la Constitution de 1946 confie à la Cour des Comptes auprès de l'Assemblée Nationale, se livre à une confrontation du compte administratif du gouverneur et du compte de gestion du trésorier général et consigne les résultats de cet examen comparatif dans un rapport communiqué à l'Assemblée en même temps que le compte administratif. » (89).

Ensuite, l'Assemblée algérienne statue sur le compte administratif, par voie de délibération, et c'est le Gouvernement qui le règle définitivement.

L'article 28, 2^e alinéa, déclare :

« Le compte administratif de l'Algérie, provisoirement arrêté par l'Assemblée algérienne, est définitivement réglé par décret dans les mêmes formes que le budget. »

(88) LAMBERT, *op. cit.*, p. 305.

(89) DUPUY, *op. cit.*, p. 493.

2. — Compétences de gestion financière

L'article premier du Statut reconnaît à l'Algérie la personnalité civile. Il en résulte que l'Algérie peut posséder des biens, créer des établissements d'intérêt algérien, concéder des grands travaux et des services publics, contracter des emprunts, donner sa garantie, etc... L'article 17 du Statut déclare que le gouverneur général représente l'Algérie dans tous les actes de la vie civile. Cependant, le gouverneur général ne peut, le plus souvent, agir de son propre chef. Il doit être autorisé par l'Assemblée algérienne. C'est elle qui est compétente pour décider tous les actes importants de la vie civile de l'Algérie. Pour ce, l'Assemblée algérienne prend une décision qui, au point de vue formel, est en tout point identique aux décisions normatives dont nous connaissons la procédure d'élaboration et les caractères généraux. L'article 17 du Statut déclare que l'intervention d'une décision de l'Assemblée algérienne est indispensable dans les cas suivants : emprunts, octrois de garantie ou concessions, création et suppression d'établissements publics algériens ou de budgets annexes, fixation des règles relatives à la gestion du domaine de l'Algérie, aux finances départementales et communales, et répartition des charges entre l'Algérie et les collectivités algériennes toutes les fois que les objets correspondants sont, dans la métropole, du ressort de la loi ou du règlement d'administration publique.

CHAPITRE VIII

POUVOIR DE NOMINATION DE L'ASSEMBLEE ALGERIENNE PARTICIPATION DES DELEGUES A DES ORGANES ADMINISTRATIFS

Lorsque l'Assemblée algérienne, conformément aux lois et aux règlements, pourvoit à certaines nominations, elle exerce la fonction administrative. Il n'en va pas ainsi, bien entendu, lorsqu'elle procède à la désignation de son bureau ou de ses commissions, car elle ne fait alors que se constituer en corps et elle n'exerce en l'occurrence aucune fonction. Nous voulons parler des désignations extérieures à elle-même. Nous les diviserons en trois

catégories. Premièrement, les nominations à l'Assemblée de l'Union française ; deuxièmement, les nominations au Conseil de Gouvernement ; troisièmement, les désignations aux commissions administratives.

Par le truchement de ces nominations, l'Assemblée algérienne peut faire sentir son influence dans différents domaines, le plus souvent administratifs. Nous ne manquerons pas de le souligner en nous référant brièvement aux compétences des organes intéressés par ces nominations.

1. — Nomination à l'Assemblée de l'Union française

Nous commencerons par l'Assemblée de l'Union française, eu égard à son caractère d'organe constitutionnel. A l'Assemblée de l'Union française, qui compte 240 membres au maximum, les « départements d'outre-mer » d'Algérie envoient 12 représentants désignés par les Conseils généraux. Par ailleurs, l'article 6 de la loi du 27 octobre 1946, sur la composition et l'élection de l'Assemblée de l'Union française, et l'article 41 du Statut de l'Algérie disposent que l'Assemblée algérienne élit à l'Assemblée de l'Union française six représentants de la « zone territoriale » d'Algérie. C'est la désignation de ces six membres qui nous intéresse ici. Les modalités de leur élection ont été fixées par le décret N° 48.1348 du 27 août 1948. Ce décret prévoit que l'Assemblée algérienne est convoquée par arrêté du gouverneur général en vue d'élire les six représentants de la « zone territoriale » d'Algérie. Ces représentants sont désignés par l'ensemble des délégués à raison de trois par collège. Les conditions de candidature sont très libérales : les candidats doivent être âgés de 23 ans accomplis et jouir de l'exercice des droits politiques. L'article 7 du décret précité prévoit la possibilité pour les membres de l'Assemblée algérienne de faire acte de candidature. Nous savons que, par la suite, les mandats de membre de l'Assemblée algérienne et de membre de l'Assemblée de l'Union française ont été jugés incompatibles. Tout électeur remplissant ces conditions peut faire acte de candidature indistinctement pour la représentation de l'un ou l'autre collège. Les candidats sont tenus de faire une déclaration, revêtue de leur signature dûment légalisée, trois jours au moins avant le scrutin, et de déposer cette déclaration au Gouvernement général. Les déclarations de candidature sont faites sous forme de listes qui doivent, sous peine de nullité, comporter un nombre de candidats égal à celui des sièges à pourvoir pour chaque collège.

Les élections se font dans les conditions suivantes : l'Assemblée procède d'abord à l'élection des représentants du premier collège, puis à ceux du deuxième collège. Les délégués ne peuvent voter que pour une liste complète, sans radiation, ni adjonction de noms, et sans modifier l'ordre de présentation des candidats. Lors du dépouillement, les sièges sont répartis pour chaque collège selon les règles de la plus forte moyenne, proportionnellement au nombre de voix obtenues pour chaque liste. En pratique, si plusieurs listes se font concurrence, seul, le candidat tête de liste a des chances de passer. Ainsi, en novembre 1948, nous trouvons 16 listes et 48 candidats pour les six sièges à pourvoir. Le 23 novembre, l'élection donne les résultats suivants :

« *Premier collège* : Votants 111. Suffrages exprimés 107.

M. Cuttoli est élu avec 31 voix.

M. Blachette est élu avec 30 voix.

M. Coste est élu avec 26 voix.

« *Deuxième collège* : Votants 111. Suffrages exprimés 110.

M. Boukheloua, indépendant, est élu avec 25 voix.

M. Boumendjel, U.D.M.A., est élu avec 23 voix.

M. Naroun, Rassemblement franco-musulman, est élu avec 18 voix. » (90).

Les résultats des scrutins sont recensés par le bureau de l'Assemblée et proclamés immédiatement par le président. Ce dernier établit un procès-verbal, qu'il transmet, par l'intermédiaire du gouverneur général de l'Algérie, au ministre de l'Intérieur.

L'Assemblée de l'Union française n'est pas un organe administratif, mais une assemblée constitutionnelle quasi-parlementaire, bien que consultative. En conséquence, l'influence de l'Assemblée algérienne ne va pas au-delà du choix des six représentants de la « zone territoriale » d'Algérie à l'Assemblée de l'Union française. Lors de leur élection en 1948, avant que le cumul des mandats ne soit proscrit, un seul de ces six représentants, M. Cuttoli, est membre de l'Assemblée algérienne. En juillet 1949, l'Assemblée de l'Union décide que ses membres ne peuvent cumuler leurs fonctions avec celles de délégué à l'Assemblée algérienne. Cette décision concerne aussi trois autres délégués, MM. Barelaud, Lakhdari et Ferhat Abbas, qui figurent parmi les douze membres algériens de l'Assemblée de l'Union française désignés par les Conseils généraux d'Algérie.

(90) Cf. *Echo d'Alger* du 24 novembre 1948.

2. — Participation de délégués au Conseil de Gouvernement

Jadis, le Conseil de Gouvernement était un cénacle restreint de hauts fonctionnaires d'Algérie, que le gouverneur général était parfois obligé de consulter, mais dont les compétences étaient purement consultatives. Il était présidé par le gouverneur général en personne, ou, en son absence, par le secrétaire général. Le Statut bouleverse le Conseil de Gouvernement à un tel point que certains délégués, comme M. Viard, ont pu croire, lors des débats de 1947, que l'ancien Conseil de Gouvernement subsistait et que le Statut en créait tout simplement un deuxième (91). En fait, le Statut supprime implicitement l'ancien Conseil et en crée un nouveau fort différent. A ce sujet, M. Merlo écrit :

« Le Conseil de Gouvernement... n'est plus du tout institué dans l'esprit d'éclairer le gouverneur général sur les décisions à prendre, mais de le surveiller et de le contrôler, dans l'application des décisions de l'Assemblée algérienne. » (92).

L'article 7 du Statut, consacré au Conseil de Gouvernement, est conçu comme suit :

« Article 7. — Il est institué auprès du gouverneur général un Conseil de Gouvernement chargé de veiller à l'exécution des décisions de l'Assemblée.

« Ce Conseil est composé de six conseillers du Gouvernement:
Deux désignés par le gouverneur général,
Deux élus annuellement par l'Assemblée algérienne à raison d'un par collège,
Le président de l'Assemblée algérienne,
Un vice-président appartenant à un collège différent de celui du président.

« Les pouvoirs des membres du conseil sont renouvelables. »

L'article premier du décret N° 48.1158 du 19 juillet 1948 précise que leurs pouvoirs sont annuels. Il n'y a rien à signaler sur le président et le vice-président (en pratique, le premier vice-président) de l'Assemblée algérienne, qui siègent *ès-qualités* au Conseil de Gouvernement. Chaque année, ils sont renouvelés au début de la deuxième session ordinaire, dans les conditions que nous avons vues.

Quant aux deux autres délégués membres du Conseil de Gouvernement, le Règlement intérieur de l'Assemblée algérienne

(91) Cf. LAMBERT, *op. cit.*, p. 208.

(92) MERLO, *L'Organisation administrative de l'Algérie*, Alger, 1953, p. 44.

décide qu'ils sont élus après l'installation du bureau définitif et dans les mêmes conditions que ce dernier.

Quatre des six membres du Conseil de Gouvernement émanent directement de l'Assemblée algérienne. On comprend que, dans ces conditions, le Conseil soit le plus souvent un instrument d'action de l'Assemblée algérienne (93). Le décret précité du 19 juillet 1948, portant règlement d'administration publique, définit comme suit les pouvoirs du Conseil : Les arrêtés gubernatoriaux relatifs à l'application des décisions de l'Assemblée algérienne sont pris après avis du Conseil de Gouvernement.

« Il y a là, écrit M. Lambert, quelque chose d'assez harmonieux, en définitive. De même que, dans la métropole, le Gouvernement prend des décrets simples ou des décrets, le Conseil d'Etat entendu, ces derniers en général pour mettre en œuvre les lois votées par le Parlement, le gouverneur général prendra désormais en Algérie des arrêtés simples ou des arrêtés, le Conseil de Gouvernement entendu, ces derniers pour mettre en œuvre les décisions votées par l'Assemblée algérienne. » (94).

Si le Conseil de Gouvernement présente certaines analogies avec le Conseil d'Etat, il nous paraît plus proche encore de la Commission départementale. Cet organisme est composé de quatre à sept personnes, que le Conseil général élit annuellement parmi ses membres. La Commission départementale émane donc directement et totalement du Conseil général. Elle est chargée de suppléer celui-ci. En outre, elle contrôle le préfet de la même façon que le Conseil de Gouvernement surveille le gouverneur général (95).

Le Conseil de Gouvernement peut, à l'occasion des décisions de l'Assemblée algérienne qui ne comportent pas d'arrêtés d'exécution, présenter au gouverneur général toutes suggestions qu'il juge utiles. Il peut demander au gouverneur général de faire procéder à toutes investigations ou enquêtes sur tous objets entrant dans la compétence de l'Assemblée algérienne. Enfin, il peut exiger que le gouverneur général lui communique les pièces ou documents administratifs nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

En conclusion, la nomination par l'Assemblée algérienne de deux délégués au Conseil de Gouvernement constitue un acte d'une réelle importance. Et la majorité que l'Assemblée détient dans ce Conseil lui permet d'avoir une influence non négligeable jusque dans l'exécution de ses décisions.

(93) Cf. LAMBERT, *op. cit.*, p. 211.

(94) Cf. LAMBERT, *op. cit.*, p. 210-211.

(95) Cf. LAUBADÈRE, *Traité...* cité, pp. 116, 117.

3. — Nomination et participation de délégués aux commissions administratives

Une autre façon pour l'Assemblée algérienne de participer à l'exécution et à l'application même de ses décisions, c'est de se faire représenter dans les nombreuses commissions administratives qui gravitent autour du Gouvernement général. Comme aucune disposition statutaire ne prévoit la participation des délégués à ces commissions, il est nécessaire qu'un texte réglementaire invite l'Assemblée algérienne à désigner ses représentants dans telle ou telle commission. En pratique, le gouverneur général a intérêt à ce que l'Assemblée algérienne soit associée à sa tâche administrative et puisse juger par elle-même des besoins des différents secteurs de l'administration, car il est à la merci du « pouvoir de la bourse » que détient l'Assemblée. Cette dernière, consciente de ses prérogatives, ne se fait pas faute de réclamer du gouverneur général une représentation dans certaines commissions, lorsque, par hasard, on l'a oubliée. Exemple en est la motion de MM. de Sérigny et Mandon, adoptée le 25 novembre 1949, par laquelle l'Assemblée algérienne réclame de ne pas être écartée du contrôle de la gestion de certaines entreprises publiques dont « l'Electricité et le gaz d'Algérie ».

D'une façon générale, on peut dire que l'Assemblée algérienne est largement associée à l'administration au moyen des commissions administratives. Parfois même, dans certaines commissions, l'influence des délégués est prépondérante du fait de leur nombre, de leurs connaissances ou de leur travail.

Pour l'élection de ses représentants aux commissions administratives, l'Assemblée algérienne procède par assis et levés, sauf en cas de contestation ou si le nombre des candidatures dépasse le nombre de postes à pourvoir (96). Dans ce cas, il est procédé au scrutin secret, comme pour les autres désignations individuelles. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise aux deux premiers tours de scrutin, les bulletins blancs étant comptés comme bulletins nuls ; au troisième tour, la majorité relative suffit (97). En décembre 1955, il existe environ 70 commissions administratives comprenant un ou plusieurs représentants de l'Assemblée algérienne. On en trouvera la liste en annexe (98).

(96) Règlement, art. 13.

(97) Règlement, art. 65.

(98) Cf. annexe n° I.

CHAPITRE IX

QUESTIONS ORALES OU ECRITES PROPOSITIONS DE RESOLUTIONS VŒUX ET MOTIONS

Une dernière série d'actes peuvent enfin être rattachés à l'exercice par l'Assemblée algérienne de la fonction administrative. Ces actes ont ceci de commun qu'ils se rattachent tous à l'idée de contrôle du gouverneur général par l'Assemblée algérienne.

1. — Questions orales ou écrites

L'article 38 du Statut dispose que l'Assemblée algérienne a le droit d'obtenir du gouverneur général tous renseignements sur les questions entrant dans ses attributions. Le Règlement de l'Assemblée algérienne est venu suppléer à l'imprécision de cet article du Statut en distinguant les questions écrites des questions orales et en fixant les modalités de leur utilisation.

Le Règlement de l'Assemblée décide que tout délégué, qui désire poser au gouverneur général des questions orales ou écrites, doit les rédiger sommairement et les remettre au président de l'Assemblée qui les communique au gouverneur général (99). Les questions écrites sont publiées, à la suite du compte rendu *in extenso*, au *Journal officiel de l'Algérie*. Dans le mois qui suit cette publication, les réponses du gouverneur général doivent également y être publiées. Le gouverneur général peut toutefois déclarer par écrit que l'intérêt public lui interdit de répondre ou, à titre exceptionnel, qu'il réclame un délai supplémentaire pour rassembler les éléments de sa réponse : ce délai supplémentaire ne peut dépasser un mois (100). Toute question écrite, à laquelle il n'a pas été répondu dans ce délai, est, sur la demande écrite de son auteur, convertie en question orale.

Les questions orales sont inscrites sur un rôle spécial au fur et à mesure de leur dépôt (101). L'Assemblée réserve à chaque session ordinaire deux séances pour les questions orales. En

(99) Article 77 du Règlement.

(100) Article 80 du Règlement.

(101) Article 77 du Règlement.

outre, dix questions orales sont inscrites d'office et dans l'ordre de leur inscription au rôle, en tête de l'ordre du jour de chaque jeudi (102). A l'occasion de chaque question, le gouverneur général ou son représentant et l'auteur de la question disposent seuls de la parole et ne peuvent parler plus de cinq minutes chacun. Si l'auteur d'une question ou son suppléant est absent lorsqu'elle est appelée en séance publique, la question est reportée d'office à la suite du rôle.

Il y a là une analogie remarquable entre la procédure des questions à l'Assemblée algérienne et au Parlement. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans le chapitre suivant. Notons, cependant, que la plupart des questions des délégués à l'Assemblée algérienne portent sur des problèmes administratifs bien particuliers. Donnons quelques exemples parmi les questions écrites posées en 1955 :

« Question écrite N° 55-13, posée à M. le gouverneur général de l'Algérie par le président Raymond Laquière, délégué à l'Assemblée algérienne, relative au montant des subventions accordées à la ville d'Alger en 1954 et en 1955...

« Question écrite N° 55.15, posée à M. le gouverneur général de l'Algérie par M. Solacroup, délégué à l'Assemblée algérienne, et relative à la situation particulière des réservistes bénéficiaires des congés payés... »

2. — Propositions de résolutions. Vœux et motions

Nous avons étudié, dans notre analyse des compétences normatives, les propositions que l'Assemblée algérienne peut faire en vertu de l'article 13 du Statut pour inviter le Parlement à étendre à l'Algérie certaines lois métropolitaines. L'Assemblée algérienne, avons-nous dit, utilise assez rarement ce procédé. En voici cependant un exemple :

« Proposition de résolution 50-7, tendant à l'extension de la loi 49.1652 du 31 décembre 1949, réglementant la profession de courtiers en vins, dits courtiers de campagne, déposée par M. Bortolotti, adoptée le 30 juin 1949. »

Mais ce genre de propositions de résolutions est l'exception. La grande majorité des propositions de résolutions adoptées par

(102) Article 79 du Règlement.

l'Assemblée algérienne sont en réalité des vœux ou des motions. En voici deux exemples pris au hasard :

« Proposition de résolution 50-A.45, tendant à compléter l'article 69 du Règlement, déposée par M. de Sérigny, adoptée le 30 décembre 1950.

« Proposition de résolution 54-R.12, concernant les crédits du budget de l'exercice 1954-1955, destinés à la lutte contre le chômage, présentée par la 4^e commission, adoptée à l'unanimité le 24 juin 1954. »

Il nous reste à voir les vœux et les motions. L'article 62 du Règlement dispose que l'Assemblée algérienne peut émettre des motions ou des vœux sur les questions d'intérêt général entrant dans le cadre de ses attributions. A la suite d'un débat, l'Assemblée peut adopter une motion, c'est-à-dire un texte qui constitue le plus souvent une invitation pressante pour le gouverneur général, ou toute autre autorité, à prendre telle ou telle position. La motion peut être remplacée par un simple vœu qui constitue pour l'administration une indication. En pratique, cependant, la distinction entre les vœux et les motions est bien floue. L'article 62 du Règlement de l'Assemblée algérienne décide que les motions isolées, ne faisant pas suite à des discussions générales prévues à l'ordre du jour, seront, de droit, renvoyées à la séance suivante pour décision, sur rapport de la commission compétente. Aucune motion, aucun vœu ne peut venir en discussion avant que n'ait été épuisé l'ordre du jour de la séance. Les vœux, les motions et les propositions de résolutions sont publiés à la suite du compte rendu sténographique au *Journal officiel de l'Algérie*. Disons, pour finir, que l'Assemblée algérienne a fait un très large usage des vœux et motions, surtout pour faire pression sur l'administration.

SECTION III

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

SUR LES COMPÉTENCES

Nous avons fait le tour des compétences normatives et administratives de l'Assemblée algérienne. Il nous reste encore à voir si cette Assemblée n'exerce pas, dans certains cas déterminés, une fonction juridictionnelle ou une fonction gouvernementale. Ceci fait, nous serons amené à approfondir et à élargir le problème des compétences, par une étude de la nature juridique de l'Assemblée algérienne. Enfin, pour en terminer avec la présente section, nous donnerons un raccourci de l'activité et de l'œuvre de l'Assemblée algérienne.

CHAPITRE PREMIER

FONCTION JURIDICTIONNELLE ET FONCTION GOUVERNEMENTALE

1. — La fonction juridictionnelle

Les assemblées parlementaires se voient reconnaître le plus souvent certaines attributions juridictionnelles. Ainsi, par exemple, lorsqu'elle juge de l'éligibilité de ses membres ou lorsqu'elle met en accusation un ministre devant la Haute-Cour, l'Assemblée Nationale exerce une fonction juridictionnelle. Il n'a évidemment jamais été question, lors des débats de 1947 à l'Assemblée Nationale, de permettre à l'Assemblée algérienne de juger ou de mettre le gouverneur général en accusation devant quelque instance que ce soit. Par contre, nous l'avons vu, les propositions nationalistes de Statut et le projet de la Commission de l'Intérieur préoyaient que l'Assemblée algérienne serait juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection. Cette solution, que l'on rattache à l'idée de souveraineté, a, de ce fait, été écartée dans le Statut. Ainsi, l'Assemblée algérienne ne participe en aucune façon à l'exercice de la fonction juridictionnelle.

2. — La fonction gouvernementale

Dans les régimes parlementaires, le Gouvernement ne peut agir qu'avec la confiance du Parlement. L'une des prérogatives essentielles de ce dernier, c'est de pouvoir accorder ou retirer sa confiance. Ce faisant, le Parlement exerce une fonction gouvernementale. C'est encore la fonction gouvernementale qu'il exerce lorsque, sans lui manifester sa défiance, le Parlement contrôle le Gouvernement ou l'invite à modifier sa politique au moyen des questions, des vœux et des motions (103).

Les propositions nationalistes de Statut de l'Algérie en 1947 prévoyaient la responsabilité du Gouvernement algérien devant l'Assemblée algérienne, donc l'exercice par cette dernière d'une fonction gouvernementale très étendue. Le projet de la Commission de l'Intérieur reconnaît à l'Assemblée algérienne une compétence gouvernementale atténuée :

« Article 30. — ...L'Assemblée a le droit de présenter au Gouvernement une motion de désaveu à l'encontre du gouverneur général. Cette démarche épuisée, l'Assemblée algérienne peut déposer sa motion sur le bureau de l'Assemblée Nationale qui l'examine dans les huit jours. »

Le législateur, soucieux d'éliminer toute idée de souveraineté algérienne, ne prévoit rien de tel dans le Statut définitif. Mais l'Assemblée algérienne est-elle privée pour autant de toute compétence « gouvernementale » ? Le Statut n'est ici pas très explicite. En raison de l'étendue de ses compétences, certains voient dans l'Assemblée algérienne une assemblée quasi-parlementaire, détentrice d'un véritable pouvoir de contrôle sur le gouverneur général. En ce sens, on peut arguer de la généralité de l'article 6 du Statut :

« Article 6. — Il est institué une Assemblée algérienne chargée de gérer, en accord avec le gouverneur général, les intérêts propres à l'Algérie... »

D'ailleurs, le Statut lui-même n'organise-t-il pas le contrôle du gouverneur général par l'Assemblée au moyen du Conseil de Gouvernement, et surtout des questions ?

« Article 38 du Statut. — L'Assemblée a le droit d'obtenir du

(103) Fonction gouvernementale : cf. WIGNY, *op. cit.*, pp. 131 et s. : 526 et s. : 545. Cf. aussi FLEINER-GIACOMETTI, *Schweizerische Bundesstaatsrecht*, p. 528 et s., Zurich, 1949, et LAUBADÈRE, *Traité...* cité, p. 161.

gouverneur général tous renseignements sur toutes les questions entrant dans ses attributions. »

Lorsqu'elle pose des questions au gouverneur général, lorsqu'elle adopte une proposition de résolution, une motion, ou un vœu, l'Assemblée algérienne exerce, sans doute, comme nous l'avons vu, la fonction administrative. Cependant, toutes ces procédures ont ceci de commun qu'elles ressemblent fort à leurs homologues parlementaires. Or, lorsque l'Assemblée Nationale adopte une motion, par exemple, elle exerce la fonction gouvernementale et non plus la fonction administrative proprement dite. Dès lors, on peut se demander si l'Assemblée algérienne ne fait pas de même. Mais si tel était le cas, pourrait-on encore la considérer comme une assemblée « décentralisée », comme un organe administratif ? Ne serait-elle pas tout simplement une assemblée politique, une cinquième Chambre du Parlement, comme disait M. Capitant, ou, mieux, un Parlement algérien ? Nous retrouvons ici encore le problème de la nature juridique profonde de l'Assemblée algérienne, qui fait l'objet de notre prochain chapitre. Le Statut considère l'Assemblée algérienne comme une assemblée administrative. Toutefois, sur le sujet particulier qui nous occupe, à savoir la nature juridique des questions, motions, etc..., il est infiniment plus difficile de trancher. Car il est certain que les questions, les propositions de résolutions, les vœux et les motions peuvent revêtir un caractère politique trahissant l'exercice par l'Assemblée algérienne d'une fonction gouvernementale. Il résulte souvent de leur caractère politique que ces actes de l'Assemblée algérienne s'adressent plus encore au Gouvernement de la République qu'au gouverneur général de l'Algérie. Donnons quelques exemples :

1. — On se souvient de la déception que l'Assemblée algérienne et surtout son président, M. Laquière, avaient ressentie à la suite de la publication au journal officiel, en janvier 1949, de la décision gouvernementale tranchant la querelle des préséances dans un sens défavorable à l'Assemblée algérienne.

Le 1^{er} février, l'Assemblée algérienne adopte une motion de protestation rédigée en termes vifs et dirigée, non point contre le gouverneur général, M. Naegelen, qui, en l'occurrence, avait soutenu le point de vue de l'Assemblée, mais, semble-t-il, contre certains députés et le Gouvernement lui-même :

Texte de la motion :

« L'Assemblée algérienne, après avoir demandé à son prési-

dent de lui exposer les difficultés successives qu'il a rencontrées, ainsi que le bureau, depuis son installation, et ce, dans tous les domaines, le félicite d'avoir précisé les responsabilités diverses, d'avoir réagi avec énergie, d'avoir défendu les prérogatives des délégués, et de s'être acharné, avec le bureau, à donner des assises plus solides à la plus haute représentation de la volonté populaire de l'Algérie. Elle lui confie, ainsi qu'au bureau, la mission impérieuse de poursuivre leurs efforts, inlassablement, jusqu'à la suppression complète des procédés inadmissibles employés pour paralyser son développement normal, légal, et pour obtenir réparation des injures délibérément provoquées contre elle par ceux dont le rôle essentiel était au contraire de faciliter ses débuts dans une entente féconde pour les intérêts de l'Algérie. Affirme sa volonté de demeurer solidaire en toutes circonstances de son bureau dans l'accomplissement du mandat dont elle les investit à nouveau. »

2. — Le 15 mars 1950, par 50 voix contre 13, l'Assemblée algérienne adopte, après des débats houleux, une motion déposée par MM. de Sérigny, Laquière, Bortolotti, etc..., demandant la dissolution du parti communiste :

« Considérant que le relèvement du pays exige la disparition de tous les éléments troubles qui poussent à une lutte fratricide ; considérant que l'expérience malheureuse de la Pologne, de la Roumanie et des pays de l'Europe centrale, écrasés derrière le rideau de fer, est suffisante pour éclairer les esprits les plus obscurs ; ...considérant que la France et l'Algérie française doivent se débarrasser de germes d'infection et de mort... »

3. — A la suite du déclenchement de la rébellion en novembre 1954, certains délégués proposent à l'Assemblée algérienne de voter une motion de défiance à l'égard du Gouvernement présidé par M. Mendès-France. Cette suggestion n'est heureusement pas suivie d'effet, mais on en retrouve des traces dans une motion déposée par M. Berger-Vachon et adoptée par 42 voix contre 31, le 26 novembre 1954 :

« ...Considérant que les attributions essentielles d'un Gouvernement sont de maintenir l'ordre et la sécurité, et qu'il ne peut faillir à cette mission sans perdre son prestige, sans que la notion même de Gouvernement devienne privée de sens, l'Assemblée algérienne, consciente des responsabilités qu'elle assume devant tous les citoyens de la République française de ce pays ; consciente aussi d'être, par ses concitoyens de la France métropolitaine, investie du devoir d'apporter son concours au Gou-

vernement de la République, en raison de sa connaissance des réalités algériennes, demande instamment : que sans hésitation, sans faiblesse, comme sans injustice, l'ordre soit rétabli, les criminels châtiés ; que les dispositions nécessaires soient prises pour que, dans l'avenir, la paix de la République française ne puisse être compromise, ni par les entreprises de l'étranger, ni par celles des bandits de droit commun, ni par celles des organisations, associations ou partis qui, de manière explicite ou même équivoque, conspirent ou tentent de conspirer contre l'ordre public. »

4. — Le 8 décembre 1955, à la suite de la dissolution de l'Assemblée Nationale, l'Assemblée algérienne vote, par 67 voix contre 10, une motion tendant au renvoi des élections législatives en Algérie, pour cas de force majeure. Quelques jours plus tard, le Gouvernement se rallie au point de vue de l'Assemblée algérienne et décide de surseoir aux dites élections.

Comme nous pouvons le constater, l'Assemblée algérienne ne s'est pas toujours interdit toute immixtion politique. Dans ces quelques exemples, elle n'exerce certainement pas une fonction administrative. Elle agit bien plutôt de son propre chef, comme en vertu d'une fonction gouvernementale. Aussi, la question se pose de savoir quelle est la valeur de ces motions. Si elles étaient relatives à des objets qui ne sont pas légalement compris dans les attributions de l'Assemblée algérienne, elles seraient nulles de plein droit, et le gouverneur général aurait, en vertu de l'article 45 du Statut, constaté leur nullité par arrêtés. Or, il ne l'a pas fait. Mais cela ne veut pas dire que ces motions portent sur des matières qui entrent dans la compétence de l'Assemblée algérienne. Cela ne veut pas dire non plus que l'Assemblée algérienne jouisse légalement d'une fonction gouvernementale, même atténuée, en ce qui concerne les intérêts propres à l'Algérie dont parle l'article 6 du Statut. En fait, il faut admettre que l'Assemblée algérienne a parfois quitté le domaine de ses compétences administratives et réglementaires, pour empiéter sur une fonction gouvernementale qui ne lui est pas expressément reconnue par la loi.

CHAPITRE II

NATURE JURIDIQUE DE L'ASSEMBLEE ALGERIENNE PARLEMENT OU ASSEMBLEE ADMINISTRATIVE ?

1. — Principes

Le Statut, nous l'avons vu, est la résultante de deux tendances contradictoires qui s'affrontent à l'Assemblée Nationale en 1947 : l'autonomisme, sinon séparatiste, du moins fédéraliste, et l'assimilation, sinon politique, du moins administrative.

Les propositions nationalistes de Statut de l'Algérie visent à faire de l'Assemblée algérienne un Parlement. Les projets gouvernementaux visent à en faire une assemblée administrative. L'Assemblée algérienne a hérité des uns et des autres. Comme nous l'avons vu tout au long de ce travail, l'Assemblée algérienne est à certains égards une assemblée quasi-parlementaire. Parfois, au contraire, c'est nettement une assemblée administrative. Récapitulons les aspects parlementaires et administratifs de l'Assemblée algérienne.

2. — Une assemblée quasi-parlementaire

a) *Constitution et fonctionnement de l'Assemblée algérienne.*
— Par le nombre de ses membres, l'Assemblée algérienne pourrait être un Parlement. Les délégués sont élus au suffrage universel, comme les députés à l'Assemblée Nationale. En conséquence, ils sont censés émaner du peuple aussi directement que ces derniers. Quant au double collège, il est lui-même commun aux élections à l'Assemblée algérienne et à l'Assemblée Nationale.

Le mandat des délégués est comparable à celui des parlementaires. Les délégués représentent tous l'ensemble de l'Algérie. Ils sont irresponsables et sont rémunérés de la même façon que les députés. Ils jouissent d'avantages analogues à ceux dont bénéficiaient les parlementaires. Le Palais Carnot a souvent été comparé, toutes proportions gardées, au Palais Bourbon. Les délégués siè-

gent dans un hémicycle, comme les membres de la plupart des assemblées parlementaires. Le Règlement de l'Assemblée algérienne est directement inspiré de celui de l'Assemblée Nationale, dont il reproduit maintes dispositions. L'Assemblée algérienne travaille selon des méthodes parlementaires. Tout son fonctionnement est inspiré de celui de l'Assemblée Nationale : élection du bureau, organisation des débats, Conférence des présidents, pouvoirs disciplinaires du président, mode de votation, rôle des commissions, etc...

Les débats à l'Assemblée algérienne font l'objet de deux comptes rendus : le procès-verbal et le compte rendu sténographique qui seul est publié au journal officiel, comme au Parlement.

Enfin, les services administratifs eux-mêmes évoquent irrésistiblement ceux des assemblées souveraines.

b) *Fonction normative.* — Par l'étendue de ses compétences normatives, l'Assemblée algérienne ne peut être comparée qu'aux assemblées parlementaires. A telle enseigne que M. Capitant en parle en 1947 comme d'une cinquième Chambre du Parlement. Lors de la séance solennelle d'ouverture du 23 février 1955, M. Laquière dit de l'Assemblée qu'il préside :

« Elle sait qu'en dehors de l'Assemblée Nationale souveraine et du Conseil de la République, elle est la seule assemblée française qui ait, non seulement plénitude de droits en matière économique et financière, mais aussi seule à s'être vue concéder des pouvoirs législatifs. »

En fait, les décisions normatives de l'Assemblée algérienne sont des lois, au sens matériel du mot. En cela, surtout, l'Assemblée algérienne se distingue des Conseils généraux qui n'ont aucune compétence normative (104).

c) *Fonction administrative.* — L'Assemblée algérienne vote le budget de l'Algérie. Ce budget est, par son contenu, son volume et sa complexité, un budget d'Etat. Le Statut, lui-même, en ses articles 18 et 19 sur les recettes et les dépenses, le compare au budget métropolitain. Comme ce dernier, il tend à s'intégrer dans un plan économique de longue haleine. Il est préparé par les services du Gouvernement général, comme le budget de l'Etat est préparé par les différents ministères. Comme à l'Assemblée Nationale, la Commission des Finances jouit à l'Assemblée algérienne de pouvoirs particulièrement redoutables. La procédure

(104) Cf. Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, p. 230, Sirey, Paris, 1921. Cf. aussi LAUBADÈRE, *Traité...* cité, p. 112 et 113.

budgétaire à l'Assemblée algérienne s'inspire de la procédure parlementaire. Le budget y est voté par chapitres. Quant aux amendements, nous avons souligné que les délégués ont, en la matière, plus de droits que les députés à l'Assemblée Nationale. Le budget de l'Algérie présente le même caractère de prévision que le budget national français. Il n'autorise donc pas la levée des impôts.

Mais le Statut reconnaît aussi ce droit à l'Assemblée algérienne, et ceci en contradiction flagrante avec le principe de la légalité des impôts. Les décisions de l'Assemblée algérienne portant fixation des voies et moyens remplacent les anciennes lois de finances algériennes. C'est ici l'une des principales conquêtes de l'Assemblée algérienne par rapport à ses devancières. Le Statut lui reconnaît en quelque sorte la souveraineté en matière budgétaire, financière et fiscale. A telle enseigne que l'article 56 du Règlement de l'Assemblée algérienne parle des « décisions portant loi de finances ».

M. Dupuy écrit à ce sujet :

« Aussi les dispositions de l'article 20 du Statut, qui confèrent à une assemblée administrative des compétences que la Constitution réserve au seul législateur, ne peuvent être qu'inconstitutionnelles. Une fois de plus, les pouvoirs financiers se sont révélés singulièrement dynamiques. Alors que le Statut sur les plans administratifs et politiques, tout en consacrant une large décentralisation, ménage les cadres traditionnels et constitutionnels de la République française, il les fait exploser sur le terrain financier. Comme toujours, le pouvoir financier tend à devancer le pouvoir proprement politique. » (105).

L'Assemblée algérienne exerce encore d'autres compétences qui, dans la métropole, appartiennent à l'Assemblée Nationale : les autorisations d'emprunts, octrois de concession et autres décisions financières,

« toutes les fois que les objets correspondants sont, dans la métropole, du ressort de la loi, dit l'article 17 du Statut ».

Enfin, nous avons vu que l'Assemblée algérienne a parfois débattu des problèmes essentiellement politiques et qu'elle s'est efforcée dans certains cas, au moyen des questions, motions, etc..., d'exercer une fonction gouvernementale qui est du seul ressort des assemblées parlementaires.

(105) DUPUY, *op. cit.*, p. 484.

3. — Une assemblée administrative

a) *Constitution et fonctionnement.* — Bien que le scrutin uninominal ne soit pas le privilège des assemblées locales, c'est à cause de sa vocation apolitique, sinon administrative, que ce mode de scrutin a été choisi pour l'élection de l'Assemblée algérienne (106).

Parce qu'une assemblée administrative ne peut pas juger de l'éligibilité de ses membres et de la validité de leur élection, le Statut confie le contentieux électoral de l'Assemblée algérienne au Conseil d'Etat.

Parce que l'Assemblée algérienne n'est pas une assemblée parlementaire, l'inviolabilité, qui est l'immunité parlementaire la plus exorbitante du droit commun, a été refusée à ses membres.

Le protocole ne voit dans l'Assemblée algérienne qu'une assemblée administrative.

Le Statut et le Règlement ne font aucune place aux « groupes » dans le fonctionnement de l'Assemblée algérienne, en vertu de l'idée qu'il ne peut y avoir de groupes politiques dans une assemblée administrative.

Enfin, les pouvoirs reconnus au gouverneur général de provoquer un vote à la majorité spéciale des deux tiers et de constater la nullité de certaines délibérations, comme les conditions particulières de la dissolution de l'Assemblée algérienne par décret, se rattachent les uns et les autres à la notion de tutelle d'une assemblée décentralisée.

b) *Fonction normative.* — L'Assemblée algérienne n'étant pas souveraine, ses décisions ne peuvent régir toutes les matières. Il est un domaine interdit à l'Assemblée, celui des articles 9 à 12 du Statut. Par ailleurs, dans les matières mêmes qui sont dévolues à sa compétence normative, l'Assemblée algérienne est toujours à la merci d'une intervention législative de l'Assemblée Nationale souveraine.

Parce que l'Assemblée algérienne est une assemblée décentralisée, elle se voit confier, non point l'élaboration, mais l'extension et l'adaptation des lois.

La nature réglementaire des décisions de l'Assemblée algérienne souligne son caractère d'assemblée administrative.

Enfin, l'homologation dont font l'objet les décisions de l'Assemblée algérienne participe de la tutelle que le Pouvoir central exerce sur toutes les assemblées décentralisées.

(106) Cf. *supra*, p. 87.

c) *Fonction administrative.* — Parce que l'Assemblée algérienne n'est pas souveraine, le budget qu'elle vote ne peut être complet ou universel : certaines recettes et surtout certaines dépenses lui échappent, qui reviennent au budget de l'Etat.

Le budget de l'Algérie, comme celui des autres collectivités décentralisées, est divisé en budget ordinaire et budget extraordinaire.

Par ailleurs, le budget algérien est largement dépendant de l'aide métropolitaine, ce qui souligne son caractère subordonné.

L'Assemblée algérienne n'a pas l'initiative des dépenses de personnel et il lui est interdit de réduire certaines dépenses déclarées obligatoires par le Statut.

Enfin, et surtout, le décret de règlement du budget de l'Algérie et le décret d'homologation de la décision portant fixation des voies et moyens attestent le pouvoir de tutelle que le Gouvernement exerce sur l'Assemblée algérienne en tant qu'assemblée administrative. Le régime des approbations préalables, nous l'avons vu, s'applique plus strictement encore à l'Assemblée algérienne qu'aux Conseils généraux (107).

4. — Conclusion sur la nature de l'Assemblée algérienne

M. Dupuy, se fondant sur la quasi-souveraineté financière de l'Assemblée algérienne et sur l'évolution du budget de l'Algérie, écrit :

« Il y a dans le stade actuel de cette évolution un divorce entre la structure unitaire de la République française et l'autonomie reconnue à certaines collectivités. Il n'y a qu'une différence de degré entre la décentralisation et le fédéralisme. Lorsque l'autonomie reconnue est très poussée, on se trouve en présence de fédéralisme de fait, si, encore que les textes suprêmes proclament l'unité de l'Etat, des lois courantes élaborent des statuts particuliers accordant de larges extensions de compétences. » (108).

Néanmoins, malgré l'étendue de ses compétences, l'Assemblée algérienne est, du fait de la tutelle du Pouvoir central, davantage une assemblée administrative qu'une assemblée parlementaire. L'évolution vers le parlementarisme, sinon la souveraineté que certains annonçaient, ne s'est pas poursuivie. L'Assemblée algérienne ne s'est pas transformée en Parlement algérien. Nous en verrons les raisons dans notre conclusion.

(107) Cf. *supra*, p. 165.

(108) DUPUY, *op. cit.*, p. 494.

CHAPITRE III

APERÇU HISTORIQUE SUR HUIT ANS D'ACTIVITE

Il n'entre pas dans le cadre de ce travail de dresser un bilan exhaustif de l'œuvre de l'Assemblée algérienne. Nous voulons seulement en donner un raccourci historique qui nous permette de mieux juger l'institution que nous étudions. Nous ne signalerons donc ici que les événements importants ou significatifs qui ont marqué l'existence de l'Assemblée algérienne.

1. — Vie et fonctionnement de l'Assemblée de 1948 à 1956

On peut distinguer, dans la vie de l'Assemblée algérienne, trois phases que nous survolerons successivement. La première va des débuts de l'Assemblée en avril 1948 à la scission de la « majorité traditionnelle » en mai 1951. Avec la seconde phase, nous arrivons jusqu'à la Toussaint tragique de 1954. La troisième et dernière étape, qui s'achève en 1956, est entièrement dominée par la rébellion nationaliste et par les réactions qu'elle provoque dans les milieux européens du pays.

a) *Première phase.* — Nous avons décrit plus haut (109) le climat d'agitation nationaliste que connaît l'Algérie en 1948. Les 4 et 11 avril 1948 se déroulent les élections à l'Assemblée algérienne dans les conditions que nous savons. Notons l'exception d'un candidat U.D.M.A., M. Lucien Angeli, au premier collège, dans la circonscription de Batna-Barika, où il est évidemment battu. Sont élus dans le premier collège :

- « 40 Union algérienne et R.P.F.,
- 13 indépendants,
- 2 radicaux-socialistes,
- 4 S.F.I.O.,
- 1 communiste ».

et dans le second collège :

(109) Cf. *supra*, p. 92 et suivantes.

« 43 indépendants,
9 M.T.L.D.,
7 U.D.M.A.,
1 socialiste ».

Dans l'ensemble, l'Assemblée algérienne, nouvellement élue, est de tendance très conservatrice. Une remarque s'impose sur les étiquettes des candidats. Celles-ci n'ont pas, en général, dans le premier collège, l'importance qu'on leur accorde en métropole et dans d'autres pays. Dans le second collège, elles n'ont pas le sens qu'on leur donne ailleurs. Le meilleur exemple est certainement le cas des « indépendants » dont nous savons qu'ils ne sont, pour la plupart, rien moins qu'indépendants.

Les élections conformistes d'avril 1948 provoquent des réactions diverses sur lesquelles nous ne reviendrons pas (110).

Le 19 mai 1948, l'Assemblée algérienne élit son premier président en la personne de M. Laquière, dont nous avons, au cours de cet ouvrage, plusieurs fois cité les propos. En 1948, M. Laquière a déjà derrière lui une vie politique chargée. Il est député d'Alger de 1928 à 1932, avocat au barreau d'Alger et maire de Saint-Eugène, commune située non loin de la capitale administrative (111). M. Laquière est successivement membre des Délégations financières, puis de l'Assemblée financière, et enfin de l'Assemblée algérienne. Dès la naissance de l'Assemblée algérienne, son influence y est prépondérante. Son ton paternel et son air bonhomme en imposent d'ailleurs bien plus que sa doctrine et ses idées qui sont singulièrement imprécises et mouvantes.

« La vie politique du président Laquière — écrit la *République Algérienne* du 18 juillet 1952 — est en vérité bien curieuse. Selon qu'il est ou non au " pouvoir ", c'est-à-dire dans les trébuchets, ou perché au fauteuil de la présidence de l'Assemblée algérienne, son comportement se nuance singulièrement. Le simple délégué est un adversaire acharné de l'administration, de ses manœuvres, un *debater* redoutable, dont les accrochages avec les commissaires du Gouvernement ne se comptent plus. Mais qu'il parvienne à se jucher au perchoir présidentiel, et ses propos, les moins spectaculaires de ses attitudes, prennent alors le contrepied de ce qu'il adorait la veille. »

Cependant, dans tout son comportement, et particulièrement au cours des trois présidences qu'il a, comme nous le verrons,

(110) Cf. *supra*, p. 104 et suivantes.

(111) *Echo d'Alger*, 20 mai 1948.

assumées, nous trouvons une constante dans son action : faire de l'Assemblée algérienne une « très grande assemblée », en tous points comparable aux assemblées parlementaires. C'est lui qui, lors de la discussion du règlement, insiste pour que les membres de l'Assemblée algérienne portent le titre de députés ; c'est encore lui qui mène la bataille du protocole que nous avons eu l'occasion de relater partiellement (112).

En mai 1949, la présidence revient de droit à un membre du second collège, en vertu du principe statutaire de l'alternance. Malgré l'opposition de M. Laquière, président sortant, M. Sayah Abdelkader est élu président de l'Assemblée algérienne.

Disons quelques mots sur le nouveau président qui, avec M. Laquière, est l'une des personnalités les plus marquantes de l'Assemblée.

M. Sayah Abdelkader, déclare l'*Echo d'Alger* du 11 mai 1949,

« doit son élection à sa qualité de fils de grande tente et au respect que l'on doit au descendant d'une illustre famille ».

De fait, M. Sayah Abdelkader est un gros propriétaire terrien, un « seigneur du Chélif », descendant d'un chef arabe très tôt rallié à Bugeaud lors de la Conquête. La carrière politique de M. Sayah Abdelkader est plus variée encore que celle de M. Laquière. Très « administratif » au début, il est élu aux Délégations financières. Puis, il devient président de la section arabe de ces Délégations. Pendant la guerre, il se montre partisan du Manifeste algérien. A ce titre, il est même envoyé en 1943, sur ordre du gouverneur général Catroux, en résidence forcée dans le sud algérien, en compagnie de M. Ferhat Abbas. Nous le retrouvons, en 1947, membre du Conseil de la République et auteur du projet de Statut de l'Algérie le plus nationaliste, puisqu'il réclame l'élection d'une Constituante algérienne. En 1948, c'est-à-dire un an plus tard, M. Sayah Abdelkader est élu à l'Assemblée algérienne en tant qu'« indépendant ». Et, en 1949, il est porté à la présidence de cette Assemblée par une majorité antinationaliste.

« J'apprécie hautement, déclare-t-il après son élection, l'honneur qui m'échoit, car, pour la première fois dans l'histoire de ce pays, un musulman français est appelé à présider une grande assemblée, représentative de toutes les aspirations, de toutes les activités et de tous les intérêts... » (113).

(112) Cf. *supra*, p. 111 et suivantes.

(113) *République algérienne* du 27 mai 1949.

Nous rapporterons plus loin, en étudiant la troisième phase de la vie de l'Assemblée algérienne, la dernière mutation politique de M. Sayah Abdelkader (114). Comme on le voit, les contours politiques du nouveau président sont non moins fuyants que ceux du premier. Ce qui n'empêche pas les deux hommes de se détester cordialement.

En mai 1950, M. Flinois est élu président de l'Assemblée algérienne, cependant que cette dernière, amplement « rodée », semble passer sans transition de l'adolescence à la décadence. En effet, ni le fonctionnement, ni l'œuvre de l'Assemblée algérienne ne paraissent satisfaisants au terme de ces trois années d'activité.

Pour ce qui est du fonctionnement, il faut signaler que la majorité conservatrice se refuse à toute collaboration avec les nationalistes même modérés. En conséquence, les candidatures U.D.M.A. et M.T.L.D. sont constamment écartées lors de l'élection des grandes commissions.

Sur son œuvre, il y a peu à dire. L'Assemblée dénonce à maintes reprises la « fiscalité excessive ». Elle se dérobe successivement devant chacune des réformes promises dans le Statut et ne se prononce en définitive que sur le principe du rattachement des Territoires du Sud.

b) *Deuxième phase.* — Les 4 et 11 février 1951 ont lieu des élections pour le renouvellement partiel de l'Assemblée algérienne. Au lendemain du scrutin, la configuration politique de l'Assemblée est la suivante :

Premier collège :

- « 5 socialistes S.F.I.O.
- 5 radicaux-socialistes.
- 0 M.R.P.
- 5 républicains indépendants.
- 30 indépendants.
- 3 P.R.L.
- 1 communiste P.C.A.
- 11 R.P.F. »

Deuxième collège :

- « 1 socialiste S.F.I.O.

(114) Cf. *infra*, p. 242.

(115) *Echo d'Alger* du 13 février 1951.

- 4 M.T.L.D.
- 5 U.D.M.A.
- 0 communiste.
- 2 M.R.P.
- 10 indépendants progressistes.
- 6 parti de l'Union algérienne,
- 32 indépendants. » (115).

Le 10 mai 1951, l'élection du président de l'Assemblée algérienne donne lieu à un événement de toute première importance, qui arrive juste à temps pour empêcher cette Assemblée de sombrer dans une léthargie qui la menaçait déjà. L'élection présidentielle a lieu dans un climat de combat inhabituel. Finalement, M. Sayah Abdelkader est élu par 59 voix contre 53 à M. Farès. Cette élection provoque un éclatement de la majorité traditionnelle, une véritable scission au sein de l'Assemblée algérienne. D'un côté, nous trouvons M. Sayah Abdelkader et ses amis ; de l'autre, M. Abderrahmane-Farès et les siens.

Les causes de cette scission sont multiples. Comme toile de fond, il y a l'apaisement nationaliste consécutif à la politique « juste et ferme » du gouverneur général Naegelen qui vient de démissionner. Le danger nationaliste s'étant éloigné, la majorité « traditionnelle » peut se permettre le luxe d'une division entre les « libéraux » et les « indépendants », c'est-à-dire entre les « modérés » et ceux qui ne le sont pas.

La cause immédiate de cet événement, c'est la campagne « libérale » que M. Jacques Chevallier entreprend dans l'*Echo d'Alger* en janvier 1951. M. Chevallier démissionne de son mandat de député pour se présenter au renouvellement de l'Assemblée algérienne. Dès ce moment, les libéraux existent en fait. Ils veulent porter à la présidence un homme nouveau, M. Farès, et rompre avec le passé représenté par M. Sayah.

Sur tout ceci se greffe l'antagonisme qui existe entre deux hommes, M. Sayah Abdelkader et M. Laquière, qui soutient M. Farès. L'échec de ce dernier apparaît comme un prétexte plutôt que comme la cause déterminante de la rupture. La scission a des résultats inattendus, dont le moins curieux n'est certainement pas de faire de l'*Echo d'Alger*, de M. de Sérigny, un journal d'opposition dont le ton se rapproche sensiblement de celui de la *République algérienne* qui ironise :

« L'*Echo d'Alger* et le *Journal d'Alger*, en prenant le fait de l'Inter groupe des libéraux contre une majorité provisoire et artificielle, se sont découvert subitement un vocabulaire de com-

bat et un mordant auprès desquels le ton de la *République algérienne* fait figure de langage de confessionnal. » (116).

Finalement, le bureau de l'Assemblée est élu sans qu'aucun membre de l'Inter groupe des libéraux soit admis à y participer, à l'exception, toutefois, d'un questeur.

L'Inter groupe des libéraux, pour faire pièce aux indépendants, se donne un bureau provisoire, dont la présidence va à M. Laquière. Le bureau définitif, sous la présidence de M. Farès, ne sera élu qu'en novembre 1951.

Nous reproduisons ici l'essentiel de la déclaration adoptée à l'unanimité par l'Inter groupe des libéraux, telle qu'elle apparaît dans l'*Echo d'Alger* du 17 mai 1951 :

« Venus d'horizons politiques différents, chacun de nous conservant en toute indépendance ses convictions propres, nous nous sommes rassemblés en cet Inter groupe des libéraux pour sauvegarder les libertés communes, que nous considérons aujourd'hui menacées... Les attributions et les pouvoirs de l'Assemblée algérienne et de l'administration ont été définis par la loi. Seule celle-ci peut les modifier. Nous entendons que ces pouvoirs et ces attributions soient respectés. Nous ne saurions admettre que quiconque en altère la lettre ou l'esprit... Nous avons vécu jusqu'à présent avec une mentalité d'insulaires isolés dans leur île, le *Djezirat-el-Maghreb*, étirée entre la mer et le désert. Mais les temps ont changé. Intellectuellement, moralement et socialement, l'Algérie n'est plus une île. ...Nous avons la conviction profonde que le destin de l'Algérie n'est pas une épreuve de force, mais une œuvre de confiance à laquelle, de tout son être, chaque algérien doit contribuer sans rancœur et sans arrière-pensée. ...L'heure est venue d'avoir une vision lucide, courageuse, véritablement adaptée à la situation, qui apprécie objectivement et humainement les aspirations de l'homme et les possibilités du pays. Il ne nous faut plus maintenant produire simplement pour produire, mais produire pour l'homme et avec l'homme..., toujours et loyalement sous la souveraineté française. »

Cet acte de foi est signé par trente-quatre délégués, parmi lesquels on note les noms de MM. Laquière, Farès, Flinois, Jacques Chevallier, Alain de Sérigny, etc...

Mais les indépendants ne tardent pas à répliquer à l'offensive des libéraux, en écartant systématiquement tous les candidats de l'Inter groupe des élections aux commissions.

« Devant l'ostracisme d'une majorité provisoire, titre l'*Echo d'Alger* du 18 mai 1951, l'Intergroupe des libéraux à l'Assemblée algérienne retire ses candidats aux différentes commissions. Ce matin, l'Assemblée poursuit ses élections à "sens unique"... Devant ces scrutins volontairement marqués, qui ne répondaient nullement à leur volonté d'union, les libéraux, par la voix de leur président Laquière, déclarèrent se désintéresser des élections aux autres commissions, et se retirèrent de l'hémicycle. Alors on vit un analphabète être élu à la place de M. Farès. ...On entendit aussi M. Bendjelloul, se faisant le porte-parole des "indépendants" de la majorité, parler d'une équipe de clarté et de propreté qui avait entendu la voix du peuple. Cette intervention, qui consterna les amis mêmes de M. Bendjelloul, provoqua de sévères répliques. On entendit parler de vin et de sucre... »

Après le retrait des candidatures libérales, U.D.M.A. et M.T.L.D., pour l'élection aux commissions, la majorité indépendante se trouve dans l'obligation de pourvoir seule les différentes commissions. Or, chacune des six commissions générales se compose de vingt-quatre membres et la Commission des finances en compte dix-huit ; bref, les indépendants se trouvent devant une difficulté, celle de leur manque d'effectifs. Pour y parer, ils ont recours au subterfuge qui consiste à former les trois premières commissions, puis à en faire démissionner quelques membres pour faire le compte dans les trois suivantes. Car le Règlement décide que nul ne peut être membre de plus de trois commissions. Sans doute faudrait-il compléter les premières, mais, sur ce point, le Règlement est muet (117).

« Poursuivant l'élection à sens unique de ses commissions, écrit l'*Echo d'Alger* du 19 mai 1951, la majorité de l'Assemblée algérienne, les libéraux s'abstenant, nous a offert hier matin un spectacle qui aurait pu être réjouissant en des temps moins rudes et tourmentés : ce fut quand, dans son objectif d'ostracisme, elle désigna trois illettrés à la Commission de l'Education nationale de la jeunesse et de la santé publique... »

Malgré ces bouleversements, l'Assemblée algérienne poursuit sa routine. La scission de la majorité traditionnelle, qui aurait pu marquer le début d'un véritable renouveau de l'Assemblée, est ramenée à des proportions plus modestes avant d'être tout à fait oubliée. Elle n'a comme conséquence qu'une légère libéralisation du fonctionnement de l'Assemblée, qui apparaît pendant

(117) *Echo d'Alger* du 19 mai 1951, et *République algérienne* du 1^{er} juin 1951.

même la présidence de M. Sayah, en novembre 1951. A cette époque, en effet, l'Assemblée algérienne élit pour la première fois une commission où sont représentés les délégués nationalistes. Il s'agit de la Commission spéciale du culte musulman, qui compte vingt-cinq membres, et dont la raison d'être est de rendre effective la séparation de la Mosquée et de l'Etat, en application de l'article 56 du Statut. Cette Commission est élue à la proportionnelle des groupes politiques de l'Assemblée. Elle se compose de sept libéraux, quatorze indépendants, un indépendant-progressiste, un communiste, un U.D.M.A. et un M.T.L.D. A titre tout à fait exceptionnel et vu l'intérêt que le public manifeste pour la question, l'Assemblée algérienne décide que le compte rendu *in extenso* des débats de la Commission paraîtra au *Journal officiel de l'Algérie*.

En mai 1952, M. Laquière est élu, pour la deuxième fois, président de l'Assemblée algérienne. A cette occasion s'accroît la tendance libérale dont nous venons de parler. L'Assemblée, sur la suggestion de son président, décide en effet de ne pas faire obstruction à l'élection des membres de l'« opposition » nationaliste dans les commissions générales. M. Francis, U.D.M.A., est même élu à la Commission des Finances, dont nous connaissons le rôle essentiel.

En mai 1953, M. Farès succède à M. Laquière au bureau présidentiel. Le nouveau président, dont nous avons déjà parlé à plusieurs reprises, est, de l'avis unanime, l'un des hommes les plus capables de l'Assemblée. Intelligence brillante, il a déjà fait la preuve de ses qualités réelles de financier à la Commission des Finances. En matière politique, M. Farès est un libéral, partisan convaincu de l'assimilation de l'Algérie à la France.

Les élections pour le renouvellement de l'Assemblée algérienne ont lieu, les 31 janvier et 7 février 1954, dans les conditions que nous savons. Au lendemain de ces élections, le M.T.L.D., qui n'a pas présenté de candidat, n'a plus de représentant à l'Assemblée algérienne, et l'U.D.M.A. n'en conserve que cinq, dont M. Ferhat Abbas.

En mai 1954, M. Laquière est élu président pour la troisième fois, cependant que la nouvelle Assemblée persévère dans ses conceptions attardées en matières financières, économiques et sociales. Telle n'est pas, semble-t-il, l'opinion du ministre de l'Intérieur, M. François Mitterand, qui, de passage à Alger, déclare, le 19 octobre 1954, à l'Assemblée algérienne :

« Cette Assemblée est née dans la difficulté. Son existence

encore brève démontre déjà ses bienfaits. Le Gouvernement de la République suit vos efforts, et demeure convaincu que de ces efforts doit naître une unité plus solide, en même temps que la prospérité économique et l'entente sociale... »

Pour juger l'action de l'Assemblée algérienne pendant cette deuxième phase de son existence qui s'achève en 1954, nous ne voulons donner ici qu'un exemple, celui de sa politique fiscale. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'un des principaux soucis de l'Assemblée a toujours été de réaliser des économies budgétaires, et de recourir à l'emprunt et à l'aide métropolitaine, afin de ne pas augmenter la fiscalité jugée déjà excessive. Car, comme le rappelle chaque année un délégué du premier collège, le contribuable est comparable à cet animal, le lama, qui peut supporter beaucoup, mais qui succombe sous la moindre charge supérieure à ses capacités !

Il n'est pas inutile à ce propos de comparer la pression fiscale des différentes catégories sociales telle qu'elle résulte de la politique fiscale de l'Assemblée algérienne. Nous reproduisons ici les chiffres rapportés par la Commission Maspétol pour l'année 1953.

Voici les données du calcul de la pression fiscale. La population de neuf millions d'habitants est partagée en cinq catégories (1, 2, 3, 4, 5), en considération du genre d'activité et du niveau de vie des particuliers. La première classe, composée de 5.840.000 musulmans, correspond à l'agriculture traditionnelle. La deuxième classe est composée de 1.600.000 musulmans des zones urbaines. La troisième classe comprend les salariés, artisans et commerçants, petits et moyens. Son effectif est de 510.000 musulmans et de 440.000 non-musulmans, soit en tout 950.000 personnes. La quatrième classe correspond à la notion de classe moyenne. Elle est formée de 545.000 non-musulmans et de 50.000 musulmans, soit 595.000 individus. La cinquième classe comprend 25.000 personnes aisées.

Revenus par catégories de populations en milliards, pour l'année 1953 :

1	2	3	4	5
112,2	91,2	106,2	135,3	21,2

Pression fiscale en pour cent du revenu pour l'année 1953 :

1	2	3	4	5
12 %	19,8 %	21,7 %	20,5 %	29 %

Ces chiffres parlent d'eux-mêmes. Entre la masse misérable

des fellahs de la première catégorie et le carré des privilégiés de la cinquième catégorie, la pression fiscale varie à peu près du simple au double, et ceci dans un pays où les inégalités sociales sont énormes.

c) *Troisième phase.* — Le 1^{er} novembre 1954, la rébellion éclate comme un incendie, et prend rapidement une ampleur catastrophique. Nous n'examinerons ici que les incidences sur l'Assemblée algérienne de l'état de fait résultant de la rébellion.

Le 16 novembre 1954, lors de l'ouverture solennelle de la troisième session annuelle, en présence de nombreux représentants étrangers du corps consulaire, l'Assemblée algérienne entend deux importants discours, l'un du gouverneur général, l'autre du président.

Le gouverneur général Léonard :

« Nous ne pouvons admettre que des inconscients ou des fanatiques entreprennent de miner l'œuvre française ; cela, nous ne l'admettrons jamais. »

Le président Laquière :

« L'opération avortée a démontré aux yeux du monde que français d'origine et français musulmans demeurent unis et confiants... »

« Les élus n'ont pas été associés aux mesures de sécurité à prendre. Des erreurs ou des déficiences ont été constatées, et doivent être sanctionnées. On ne s'explique pas certaines manières inexpliquables... »

A partir de ce moment, les rapports se tendent entre l'Assemblée algérienne d'une part, le gouverneur général et le Gouvernement d'autre part.

Le 24 novembre, s'ouvre à l'Assemblée algérienne un débat consacré aux événements d'Algérie. La confusion est grande. La plupart des élus du deuxième collège se montrent favorables au Gouvernement et à une politique d'intégration :

« M. Ould Auodia : " C'est pourquoi je profite de cette occasion pour vous dire qu'une seule solution est capable de sauver l'Algérie, étant donné la situation démographique de ce pays et la pauvreté de ses ressources, c'est l'intégration progressive de ce territoire dans la vie française. " » (118).

Mais le gouverneur général Léonard et le Gouvernement de

M. Mendès-France sont l'objet de très vives critiques de la part de certains délégués du premier collège :

« M. de Calan : " Il n'appartient pas à notre Assemblée de parler de sanctions, mais elle a le droit et le devoir, devant la gravité de l'heure, d'exiger du Pouvoir central qu'un homme indiscuté soit placé dès que possible à la tête de l'Algérie... Mais il faut aussi, mes chers collègues, chercher les responsabilités plus haut et plus loin. Nous pensons que si de tels événements se sont produits en Algérie, c'est que la politique gouvernementale, allant d'abandon en abandon, a laissé croire un instant au monde que la France était un pays usé, qu'elle ne réagissait plus, et qu'on pouvait à son égard se permettre impunément n'importe quoi. " » (119).

A cet endroit, les commissaires du Gouvernement quittent l'hémicycle. M. de Calan continue alors son réquisitoire et fait montre d'une violence inouïe envers le Gouvernement. Pour finir, le président Laquière demande à l'orateur de bien vouloir supprimer certaines phrases dans le compte rendu *in extenso*, ce à quoi M. de Calan consent.

Par la suite, la confusion grandit encore du fait de la partialité du président Laquière qui favorise systématiquement les accusateurs du président du Conseil et du gouverneur général. Un conflit éclate entre le président Laquière et M. Urbani, commissaire général adjoint du Gouvernement, sur l'interprétation de l'article 34 du Règlement qui dit que les commissaires du Gouvernement « obtiennent la parole quand ils la demandent ». Le président la leur refuse.

Le désordre est à son comble le 26 novembre, lorsqu'avec l'appui du président, certains réclament un vote de méfiance envers le Gouvernement. Les délégués du second collège s'y opposent :

« M. Sahli : " Et je suis fort étonné que les orateurs, qui sont partisans d'un Gouvernement fort et autoritaire, soient les premiers à vouloir saper son autorité. " » (120).

A M. Ferhat Abbas qui commence un discours fort modéré, le président Laquière déclare :

« Monsieur Ferhat Abbas, je vous prie de ne pas aborder le point de vue politique ; cela est interdit dans cette assemblée. » (121).

(119) *J.O.A.* Débats, 25 novembre 1954.

(120) *J.O.A.* Débats, 26 novembre 1954.

(121) *J.O.A.* Débats, 26 novembre 1954.

Et, au commissaire du Gouvernement qui essaie de défendre le Gouvernement et ses prérogatives, le président Laquière réplique :

« Monsieur le commissaire général, ce n'est pas le débat. Je vous prie de revenir au sujet... Je vous prie de laisser de côté ces *impedimenta* à la question. » (122).

Finalement, trois motions de « confiance » sont adoptées dans des circonstances pénibles. Nous avons cité plus haut l'une de ces motions (123).

A cette époque, il ne reste évidemment plus rien de l'opposition des libéraux et des indépendants. Devant le danger commun, les querelles de personnes s'atténuent, de même que toutes les divergences politiques secondaires. Mais, en même temps, naît une scission autrement plus grave entre le premier et le deuxième collège.

Le 20 janvier 1955 une quarantaine de délégués du deuxième collège se réunissent dans la salle du Tapis-vert au Palais Carnot, sous la présidence de M. Bensalem. A l'issue de la réunion, M. Bensalem, au nom de ses collègues, remet à la presse un communiqué protestant contre les perquisitions illégales, les arrestations arbitraires, etc..., et demandant la complète égalité des droits et des devoirs dans le cadre de la démocratie française.

Par ailleurs, les délégués du deuxième collège désignent une délégation pour se rendre à Paris et y réclamer une intégration rapide et totale.

En janvier également, M. Jacques Soustelle est nommé gouverneur général de l'Algérie, en remplacement de M. Léonard.

Le 23 février, a lieu la séance solennelle d'ouverture de la première session ordinaire de l'Assemblée algérienne. Le gouverneur général Soustelle y fait un discours remarquable de limpidité, dans lequel il expose son programme, l'intégration :

« L'Algérie, c'est la province la plus méridionale de la France... La France est ici chez elle, ou plutôt l'Algérie et tous ses habitants font partie intégrante de la France une et indivisible. Tel est l'alpha et l'oméga. Tous doivent savoir ici et ailleurs que la France ne quittera pas plus l'Algérie que la Provence ou la Bretagne. Quoi qu'il arrive, le destin de l'Algérie est français. Cela signifie qu'un choix a été fait par la France,

(122) J.O.A. Débats, 26 novembre 1954.

(123) Cf. *supra*, p. 218, 219.

ce choix s'appelle l'intégration. Sur cette route, nous devons nous engager sans réserve et sans retour. Sans doute, il ne s'agit pas de fermer les yeux devant les réalités, d'appliquer mécaniquement à cette terre africaine ce qui a été conçu et réalisé ailleurs. Il faut au contraire tenir le plus grand compte de la géographie, de l'histoire, de l'ethnologie propre à cette région. Mais, compte tenu de tout cela, le but à atteindre est marqué : faire chaque jour de l'Algérie une province originale certes, mais pleinement française. » (124).

En mai, l'Assemblée procède au renouvellement de son bureau. M. Sayah Abdelkader est élu président grâce à l'appui de M. Laquière, avec lequel il s'est réconcilié, et en dépit de l'opposition des amis de M. Farès qui soutiennent la candidature de M. Mesbah.

Le 11 juillet 1955, le Conseil de Gouvernement décide de convoquer l'Assemblée algérienne en session extraordinaire, le 27 septembre 1955, pour se prononcer sur une série de réformes préparées par le gouverneur général Soustelle. L'arrêté de convocation précise comme suit l'ordre du jour de la session :

- « — Projet de décision relatif à l'enseignement de la langue arabe en Algérie.
- Demande d'avis sur un projet de loi relatif à l'aménagement foncier...
- Demande d'avis sur un projet de loi tendant à accélérer en Algérie la mise en valeur par l'irrigation des terres comprises dans les périmètres irrigables par les grands barrages-réservoirs.
- Demande d'avis sur un projet de loi portant création en Algérie d'une Caisse d'expansion et de modernisation de la propriété rurale.
- Demande d'avis sur un projet de loi relatif aux baux à part de fruits et à certaines formes de sociétés agricoles en Algérie.
- Projet de décision tendant à modifier l'appellation et la composition des assemblées délibérantes du Fonds commun des sociétés agricoles de prévoyance.
- Projet de décision tendant à modifier la composition des assemblées délibérantes de la Caisse des prêts agricoles.
- Projet de décision relatif à l'indépendance du culte musulman.

- Projet de décision portant création d'un Office algérien de la main-d'œuvre.
- Demande d'avis sur un projet de loi portant création d'un département du Sahara.
- Demande d'avis sur un projet de loi portant réforme du régime communal en Algérie. » (125).

M. Soustelle précise qu'il s'agit là d'un premier train de réformes et que d'autres suivront bientôt. Ces premières réformes paraissent bien aller au-devant des vœux que formulaient les délégués musulmans en janvier. Mais, entre-temps, la rébellion a fait des progrès énormes. Les délégués du deuxième collège sont toujours plus enclins à considérer l'intégration comme dépassée. La pression exercée sur les élus par les insurgés est pour une large part à l'origine de ce revirement. Pour la première fois, il faut du courage, dans le deuxième collège, pour se montrer favorable aux autorités.

Le 25 septembre, une première réunion des délégués du deuxième collège a lieu à l'Hôtel St-Georges, autour du président Sayah. Mais l'orage n'éclate que le lendemain, c'est-à-dire le 26 septembre. Ce jour-là, une quarantaine de délégués, ceux-là mêmes qui, en janvier, réclamaient l'intégration, se réunissent avec quelques députés, sénateurs et membres de l'Assemblée de l'Union française. Ils sont, en tout, 61 élus du second collège. La première décision que prennent les assistants, c'est qu'après les votes émis, la minorité s'inclinerait devant l'avis de la majorité. Puis, ils décident, par 25 voix contre 17, le rejet de la politique d'intégration. Ils décident également qu'après l'ouverture de la session extraordinaire de l'Assemblée algérienne, le lendemain, 27 septembre, les délégués signataires se retireront, après qu'un porte-parole aura donné lecture d'une motion disant notamment :

« L'immense majorité des populations est présentement acquise à l'idée nationale algérienne. Interprètes fidèles de cette volonté, les élus soussignés croient de leur devoir d'orienter leur action vers la réalisation de cette aspiration. »

Enfin, un « Comité des 61 » est formé, dans le but de « suivre l'évolution de la situation politique ».

On ne saurait sous-estimer l'importance de la prise de position des « 61 ». Outre qu'elle marque le « commencement de la fin »

pour l'Assemblée algérienne, elle est suivie d'une série de réactions immédiates. Enumérons les faits :

Le 27 septembre, les délégués du premier collège se réunissent quelques heures avant l'ouverture de la séance de l'Assemblée algérienne pour déterminer leur attitude.

Toujours le 27 septembre, une heure à peine avant l'ouverture de la séance, le gouverneur général prend un arrêté reportant à une date ultérieure la convocation de l'Assemblée algérienne en session extraordinaire :

« Considérant que... des contraintes et des menaces ont été exercées sur un grand nombre de membres de l'Assemblée ;

« Considérant que dans ces conditions la sincérité des débats se trouverait forcément affectée, et que de ce fait la discussion des réformes indispensables à l'Algérie ne pourrait se dérouler dans la sérénité nécessaire... » (126).

Le *Monde*, du 29 septembre 1955, explique comme suit la décision du gouverneur général Soustelle :

« L'ajournement de la session extraordinaire de l'Assemblée algérienne a été décidé afin d'éviter l'irréparable, ou tout au moins le pire, entre les deux collèges de l'Assemblée. »

La riposte des délégués du premier collège est immédiate. Ceux-ci, au nombre de 59 sur 60, c'est-à-dire à l'exclusion du seul élu communiste, se réunissent dans l'après-midi du 27 septembre, sous la présidence de M. Laquière. Ils adoptent une motion protestant contre le renvoi de la session et réclamant des pouvoirs publics

« une attitude de fermeté, excluant toute tergiversation pour le rétablissement de l'ordre public, et l'instauration d'une politique cohérente et constructive. » (127).

Puis, vingt et un parlementaires et délégués du deuxième collège, en majorité oranais, se prononcent pour l'intégration.

Enfin, M. Abderrahmane Farès, partisan de l'intégration et minoritaire des 61, se rétracte publiquement, au cours d'une allocution radiodiffusée, et déclare que sa bonne foi a été surprise (128).

Le 10 octobre, avant le débat sur l'Algérie au Palais Bourbon, les délégués du premier collège définissent leur position :

(126) *J.O.A.* Débats, 30 septembre 1955.

(127) *Echo d'Alger*, 28 septembre 1955.

(128) *Le Monde*, 30 septembre 1955.

« Rejet de tout fédéralisme ; application du principe d'intégration économique, sociale et financière ; ajournement de l'intégration politique totale, considérée comme prématurée. »

Le mardi 29 novembre, l'Assemblée algérienne se réunit en session ordinaire pour l'examen du « modificatif » budgétaire et de certaines réformes. Mais l'actualité est dominée par les progrès croissants de l'insurrection, par la dissolution de l'Assemblée Nationale et par la proximité des élections en Algérie. Le 8 décembre 1955, l'Assemblée algérienne demande au Gouvernement de surseoir aux élections législatives en Algérie, ce qui lui est bientôt accordé. Dès lors, elle voit ses forces et son audience décliner rapidement. Le 21 décembre, après le vote du modificatif, le président Sayah Abdelkader déclare la session close. Dans les couloirs du Palais Carnot, il est question d'une démission massive des élus du deuxième collège, à l'Assemblée algérienne et ailleurs.

Le 22 décembre, les membres du groupe dit des « 61 », réunis au Palais Carnot, rédigent une motion. Le groupe des « 61 » y décide :

« 1) De demander à tous ses membres de demeurer à leurs divers postes de combat, quelle que soit leur qualité, pour y défendre l'idée nationale algérienne et les libertés des populations musulmanes.

« 2) De désigner une délégation pour se rendre à Paris dès la constitution du Gouvernement, afin de faire prévaloir la politique de respect de la personnalité algérienne et d'autonomie dans l'interdépendance. »

Les élus U.D.M.A. qui participent à cette réunion du groupe des « 61 » se prononcent en faveur de la démission de tous les élus musulmans, comme le réclament les rebelles. N'ayant pu faire prévaloir leur point de vue, ils reprennent leur liberté d'action et décident de se démettre de leurs fonctions. En conséquence, les quatre délégués U.D.M.A. démissionnent. Ils sont suivis par six délégués du groupe des « 61 » et par le délégué communiste du premier collège, M. Justrabo.

Le 13 janvier, tous les journaux publient les grandes lignes d'un « Plan Soustelle », qui proposerait l'intégration totale de l'Algérie à la métropole en six ans et la suppression immédiate de l'Assemblée algérienne.

En janvier encore, est créé le « Comité des élus pour le maintien de l'Algérie française », auquel participent un grand nom-

bre de délégués du premier collège réunis autour de M. Laquière (129).

Tirailée entre ce Comité et celui des « 61 », victime de leurs tendances contradictoires, l'Assemblée algérienne est désormais vouée à une mort certaine. Sa dissolution n'est plus qu'une question de date.

Cependant, elle se réunit encore en session ordinaire le 13 février 1956. La séance solennelle du 21 février est marquée, comme à l'ordinaire, de deux discours : celui du président, Sayah Abdelkader, et celui du nouveau gouverneur général, M. Robert Lacoste.

M. Sayah déclare notamment :

« Ecartez résolument tout ce qui vous séparer, pour ne songer qu'à ce qui doit nous unir. »

Et le discours de M. Lacoste conclut :

« ...J'adresse un appel confiant et fraternel aux membres de cette Assemblée qui n'assistent pas aujourd'hui à nos travaux et qui, malgré leur abstention, ne peuvent pas se tromper sur nos intentions, et savent fort bien que la réussite de l'œuvre commune a besoin de leurs efforts propres. A ceux qui veulent désespérément s'opposer aux évolutions nécessaires, je dis que la France ne se bat bien que pour la cause du progrès. Quant aux fanatiques aveuglés, si leur folie fratricide ne cesse pas, ils apprendront à leurs dépens que la France frappe d'autant plus fort qu'elle a conscience d'être plus juste. »

Après quoi, l'Assemblée algérienne entame l'examen du projet de budget pour l'exercice 1956-57, dont la principale caractéristique est l'importance du concours accordé par la métropole à l'Algérie. Ce dernier s'élève en effet à 90 milliards, ce qui n'empêche pas un certain nombre de délégués de s'opposer encore une fois à l'augmentation de la fiscalité algérienne :

« M. Laquière : " Voyez-vous, ma crainte est que l'administration algérienne nous demande des impôts tout simplement en application du Plan Maspétiol, qui prévoit une contribution de l'Algérie. Cela se conçoit, mais encore faudrait-il que ces impôts fussent nécessaires. Or, je ne le crois pas. " » (130).

Cependant, la session budgétaire ne peut s'achever sans incident. En effet, le 18 mars, M. le président Sayah Abdelkader

(129) *Le Monde* du 25 janvier 1956.

(130) *J.O.A. Débats* du 28 février 1956.

remet sa démission à M. Robert Lacoste. Puis, il fait la déclaration que voici :

« Ma décision peut surprendre. Elu de ce pays depuis 1923, j'ai toujours lutté, même au prix de ma liberté, pour l'émancipation politique et sociale des populations musulmanes, pour l'union des deux communautés d'Algérie dans l'égalité, le respect de la dignité de chaque citoyen. Dans cet esprit, dès 1947, siégeant au Sénat, j'avais proposé de procéder à une large consultation populaire, dont serait issue une Assemblée Constituante, devant elle-même définir la structure politique nouvelle de l'Algérie. Les dramatiques événements actuels témoignent de l'échec de cette politique d'union.

« Je retourne donc au milieu des miens, partager leur vie et leurs risques.

« Je crois fermement que des hommes nouveaux viendront bientôt représenter les populations d'Algérie. Pour ma part, je me retire, sans acrimonie ni amertume. Il n'entre dans ma décision, ni ressentiment, ni calcul. Je ne cède pas davantage à la menace. » (131).

L'Assemblée algérienne achève néanmoins sa session sous la présidence des vice-présidents Bortolotti, Chekkal et Manonni.

Finalement, le 25 mars, elle vote le budget avec la conscience de le faire pour la dernière fois. A cette occasion, les délégués du second collège, qui, faisant preuve d'un courage véritable, sont demeurés constamment à leur poste, font l'objet d'attentions particulières de la part de leurs collègues du premier collège. L'un de ces délégués musulmans, M. Chekkal, déclare avant le vote du budget :

« Monsieur le président, mes chers collègues, je voterai ce budget. C'est pour moi un acte de foi, car il démontre une fois de plus que la France, fidèle à ses belles traditions, fidèle à son idéal de bonté et d'humanité, continue de remplir la grande mission qu'elle s'est tracée... Elle parachèvera, en dépit des heures douloureuses que nous traversons, l'œuvre magnifique qu'elle a accomplie, et dont elle peut être légitimement fière. »

Le 12 avril 1956, un décret intervient portant dissolution de l'Assemblée algérienne. En voici le texte :

« *Article premier.* — L'Assemblée algérienne est dissoute.

« *Article 2.* — Le gouverneur général de l'Algérie exerce provisoirement les attributions de l'Assemblée algérienne. »

Nous avons étudié plus haut la procédure nouvelle adoptée pour l'homologation des décisions prises par le gouverneur général de l'Algérie, en substitution de l'Assemblée algérienne. Notons cependant que le gouverneur général n'a pas hérité de toutes les attributions de l'Assemblée algérienne. Certaines de ces attributions avaient été préalablement confiées au Conseil des ministres par la loi N° 56.258, du 16 mars 1956, sur les « pouvoirs spéciaux ». Cette loi porte en effet :

« Article 4. — Le Gouvernement pourra, en toute matière, par décret pris en Conseil des ministres, sur le rapport du ministre résidant en Algérie et des ministres intéressés, le Conseil d'Etat entendu, étendre à l'Algérie, en y apportant les adaptations nécessaires, des lois et des décrets en vigueur dans la métropole. » (132).

En conséquence, comme le fait remarquer le Conseil d'Etat dans son avis du 24 juillet 1956, l'extension à l'Algérie de dispositions métropolitaines, qui entraînent, en vertu de l'article 14 du Statut organique de l'Algérie, dans la compétence de l'Assemblée algérienne, ne peut plus désormais être opérée que par la voie de décrets pris en application de l'article 4 précité.

De même, les projets de modification ou d'abrogation de décisions de l'Assemblée algérienne intervenues dans le passé pour étendre à l'Algérie la loi métropolitaine doivent maintenant faire l'objet de projets de décrets et non de décisions prises par le gouverneur général.

Commentant la dissolution, M. Robert Lacoste déclare :

« Le Gouvernement a décidé de dissoudre l'Assemblée algérienne. Cette décision ne comporte aucun jugement défavorable à l'égard de cette Assemblée. Il convient de remercier très chaleureusement les élus du second collège qui, en ne démissionnant pas, ont eu le souci de ne pas donner à l'étranger, souvent malveillant, l'impression fautive d'une rupture complète des élus avec la France. Néanmoins, la participation du second collège était souvent sporadique et insuffisamment active, pour que l'on puisse considérer que l'Assemblée était à même de remplir pleinement sa mission. C'est la raison de la décision du Gouvernement. » (133).

Plus tard, lors du Conseil national du parti socialiste S.F.I.O., qui se tient à Puteaux, les 9 et 10 juin 1956, M. le ministre rési-

(132) *J.O.A.* Lois et décrets, 18 avril 1956, cf. Annexe n° III.

(133) *Le Monde* du 14 avril 1956.

dant précise comme suit les raisons qui l'ont amené à dissoudre l'Assemblée algérienne :

« Sur le plan politique, je voudrais vous rappeler que nous avons procédé à la dissolution de l'Assemblée algérienne, et je voudrais vous dire le jugement de nos camarades d'Algérie. Par exemple, *Oran Républicain*, que connaît bien notre ami Begarra, au lendemain où j'ai dissous l'Assemblée algérienne, écrivait ceci, qui est parfaitement exact : " L'Assemblée algérienne avait échoué dans la mission que le Statut de 1947 lui avait confiée. Huit ans après sa création, elle n'avait réalisé aucune des réformes de structure, politiques, administratives, économiques et sociales, inscrites dans le Statut de 1947." L'Assemblée algérienne est en grande partie responsable de la situation actuelle de l'Algérie. De plus, si elle était restée en fonction, elle nous aurait empêché de faire les réformes que je viens d'énoncer et de décrire. » (134).

Le décret de dissolution ne fait que dissoudre l'Assemblée algérienne. Juridiquement, celle-ci n'est en aucune façon supprimée. Cependant, il n'y a personne pour croire que l'Assemblée algérienne revivra dans sa forme ancienne. Ainsi donc, le décret du 12 avril 1956 met bien un point final à la vie de l'institution que nous avons étudiée. Signalons que M. Bortolotti, premier vice-président de l'Assemblée algérienne, a formé un recours devant le Conseil d'Etat contre le décret de dissolution.

Un arrêté du 18 avril 1956 règle provisoirement le fonctionnement des services de l'Assemblée algérienne. Cet arrêté institue une Commission administrative chargée temporairement de la gestion, des services et de l'entretien des locaux de l'Assemblée algérienne. Sont nommés membres de cette commission, les vice-présidents Bortolotti et Chekkal et les deux questeurs. Le rôle de cette commission est donc purement administratif.

2. — Jugement sur l'œuvre de l'Assemblée algérienne

Quelques mots s'imposent ici sur l'œuvre de l'Assemblée algérienne. Examinons, tout d'abord, ce que sont devenues les réformes dont le Statut confie l'exécution à l'Assemblée algérienne.

L'Assemblée algérienne n'a pas supprimé progressivement les communes mixtes, comme le prévoit l'article 53 du Statut.

(134) Supplément à la *Documentation socialiste*, n° 22 du 16 juin 1956. Conseil National de Puteau des 9 et 10 juin 1956. Discours de M. Robert Lacoste sur la politique de pacification en Algérie.

L'Assemblée algérienne n'a pas organisé l'enseignement de la langue arabe, comme le prévoit l'article 57 du Statut.

Elle n'a pas fixé les modalités d'exercice du droit de vote des femmes musulmanes, ainsi que le prévoit l'article 4 du Statut. Aucun texte prévoyant le vote des femmes musulmanes n'a jamais, à notre connaissance, été déposé, même par un délégué du second collège. Il semble qu'il y ait eu à l'Assemblée algérienne un accord tacite pour ne pas évoquer ce problème. En conséquence, lesdites femmes ne votent toujours pas.

Pour ce qui est de la suppression du régime spécial des territoires du Sud, prévue par l'article 50 du Statut, l'Assemblée algérienne a donné l'avis qui lui était demandé par le Parlement, en février 1950. En l'occurrence, c'est donc ce dernier que l'on doit critiquer. Le 14 décembre 1955, l'Assemblée a émis un autre avis sur un autre projet de loi portant suppression du régime des territoires du Sud et création d'un département du Sahara. Cette loi n'a pas encore été adoptée par le Parlement.

Enfin, en ce qui concerne la séparation de la Mosquée et de l'Etat, la Commission du culte de l'Assemblée algérienne a bien proposé une solution, mais l'administration ne l'a pas acceptée, sous prétexte qu'elle procédait à une organisation du culte plutôt qu'à une séparation pure et simple.

Par ailleurs, l'Assemblée algérienne n'a jamais témoigné d'un zèle législatif particulier. Elle a même toujours fait preuve de négligence. Néanmoins, plusieurs centaines de ses décisions, d'importance très diverse, sont entrées en vigueur ; le régime algérien de la sécurité sociale est, par exemple, entièrement son œuvre. Mais il est loin d'être remarquable. Il a même été fortement critiqué. Il en est de même pour le régime des Sociétés agricoles de Prévoyance ou S.A.P.

Au point de vue budgétaire, l'Assemblée algérienne a toujours souffert d'un regrettable manque d'imagination. Elle a prétendu gérer l'Algérie comme une société anonyme, ou peu s'en faut. Les délégués, nous l'avons signalé, se sont surtout préoccupés de réduire les impôts et de réclamer un accroissement de l'aide métropolitaine. A ce sujet, le rapport Delavignette remarque avec pertinence :

« Il est trop facile d'affirmer que le contribuable algérien est à la limite de ses facultés contributives. Et il semble que si certains secteurs de l'activité économique connaissent une pé-

riode difficile, d'autres, au contraire, seraient susceptibles d'apporter leur participation à un effort accru. » (135).

En effet, comme nous avons déjà eu l'occasion de le signaler en citant certains chiffres du rapport Maspétiol, la répartition de la pression fiscale organisée par l'Assemblée algérienne est hautement critiquable.

A vrai dire, c'est Paris, et non pas l'Assemblée algérienne, qui est à l'origine de toutes les dispositions généreuses que comportent les budgets successifs de l'Algérie. Nous songeons ici en particulier à l'aide financière de la métropole qui a permis l'équipement économique de l'Algérie et son effort de scolarisation (136).

En fin de compte, et malgré les efforts louables déployés par certains délégués, le bilan de l'œuvre accomplie par l'Assemblée algérienne en huit années d'activité est assez négatif. Mais le Gouvernement et l'administration, qui, on l'a vu, avaient les moyens d'agir sur l'Assemblée algérienne, ou de la rendre plus utile, ont aussi leur part de responsabilité dans l'échec de cette dernière.

Notre jugement d'ensemble sur l'Assemblée algérienne peut paraître sévère. Encore convient-il de ne pas en exagérer la portée. L'étude de la législation algérienne n'entre pas dans le cadre de notre travail et celle de l'œuvre déjà plus que centenaire de la France en Algérie lui échappe totalement.

(135) Rapport présenté au nom du Conseil Economique par M. DELAVIGNETTE. *J.O.R.F.* Avis et rapport du Conseil Economique. Session de 1955. Séance du mardi 28 juin 1955.

(136) Cf. Annexe n° IV.

CONCLUSION

Le 11 octobre 1955, M. Fonlupt-Esperaber, député M.R.P., s'écriait à l'Assemblée Nationale :

« A partir du jour où vous avez fait de l'Assemblée algérienne une assemblée-croupion, vous avez montré aux hommes le chemin de la rébellion et vous les avez poussés à prendre le fusil. »

C'est là une explication toute partielle du drame que vit actuellement l'Algérie, car d'autres facteurs extérieurs à l'Assemblée, à l'Algérie et à la France elle-même ont leur part de responsabilité dans la situation présente. Mais cette déclaration de M. Fonlupt-Esperaber, qui assimile l'Assemblée algérienne à une assemblée-croupion, a le mérite de dénoncer, par là-même, la cause essentielle des faiblesses et des infirmités de l'institution que nous avons étudiée, à savoir son mode de recrutement. C'est à ce « péché originel » que l'Assemblée algérienne doit d'avoir toujours fait un complexe d'infériorité envers l'administration ou plutôt envers l'un de ses représentants, M. Urbani. Le double collège et surtout la « préfabrication électorale » sont à l'origine de toutes les insuffisances de l'Assemblée algérienne, de son fonctionnement défectueux, de sa paresse législative, de sa timidité budgétaire et fiscale, de son inaptitude à réaliser les réformes promises dans le Statut, bref de son échec en général. Par sa composition, l'Assemblée algérienne a été empêchée d'accroître ses compétences et de se transformer, comme certains le prédisaient, en Parlement algérien. Par son mode de recrutement, cette Assemblée a repoussé, en dehors du libre jeu de la démocratie française en Algérie, les nationalistes modérés ou les « fédéralistes » qui auraient pu utilement lui apporter leur participation. En refusant à ces éléments le droit à une libre représentation au sein de l'Assemblée algérienne, on les a poussés à rejoindre les extrémistes, et à se révolter contre le régime lui-même, donc contre la souveraineté française. En ce sens,

M. Fonlupt-Esperaber a pleinement raison. Mais si le recrutement et la composition de l'Assemblée algérienne apparaissent tellement critiquables, c'est qu'à la vérité, dès 1947, la représentation démocratique des populations d'Algérie n'a cessé de se heurter à des exigences difficilement conciliables et à des problèmes particulièrement ardu. En Algérie, il importe en effet de donner l'égalité à tous les citoyens et cependant de faire en sorte que huit millions de musulmans n'écrasent pas un million d'Européens. Il faut encore que la minorité européenne « coloniale » ne soit pas représentée par une majorité à l'Assemblée, et aussi que la majorité de l'Assemblée ne se prononce pas pour la sécession avec la métropole. L'Assemblée algérienne, avec le double collège et la « préfabrication électorale », n'a pu satisfaire à tous ces impératifs, et son échec a été sanctionné par l'insurrection nationaliste. Celle-ci a eu pour résultat de compliquer davantage encore le problème des institutions à donner à l'Algérie, car le nationalisme et le panarabisme, qui tentent de submerger actuellement le Maghreb, n'apportent, semble-t-il, guère de solutions aux grands problèmes algériens. Tel est, du moins, l'avis du ministre résidant M. Robert Lacoste, qui écrit :

« Contrairement à ce qui pourrait se passer en d'autres lieux, et même si derrière eux se dessinent l'inquiétante propagande communiste et la passion conquérante de l'Islam, nos adversaires d'aujourd'hui, les terroristes, les rebelles, n'ont d'autre idéologie que celle d'évincer la France d'Algérie. Ils n'ont, dans ce conflit "intérieur", qu'ils veulent transformer en conflit "extérieur", ni théorie, ni armature valables. Ils tentent de remplacer par un véritable racisme (que l'action inconsciente de certains Français a hélas parfois favorisé) l'absence de toute doctrine politique. Ils cherchent à justifier par une parenté religieuse l'ingérence inadmissible de l'étranger. » (1).

Cette ingérence de l'étranger revêt la forme de l'impérialisme panarabe, lequel inspire et soutient la rébellion. Il n'est pas inutile de citer à cet endroit les lignes suivantes écrites par le chef du Gouvernement égyptien, que les rebelles d'Algérie appellent « le Grand Frère » :

« Lorsque j'imagine qu'il y a 80 millions de musulmans en Indonésie, 50 millions en Chine, 100 millions au Pakistan, plus de 100 millions au Moyen-Orient, 40 millions en U.R.S.S. et d'autres millions dans les contrées lointaines, lorsque j'imagine

(1) Cité dans la brochure intitulée *Notions essentielles sur l'Algérie*, éditée en mai 1956 par le Gouvernement général de l'Algérie, p. 17.

ces centaines de millions d'hommes, unis par une même croyance, ma certitude en une solidarité unissant tous les musulmans grandit encore davantage. Cette solidarité serait sans aucun doute l'échafaudage gigantesque de notre puissance.

« Il y a donc un rôle important à jouer dans cette région qui attend son héros. C'est nous Egyptiens, et nous seuls, qui sommes appelés à le tenir, parce que nous sommes unis et disciplinés. » (2).

C'est devenu un lieu commun que de constater combien profond est le fossé que l'insurrection a creusé entre les deux populations du pays. Cependant, aujourd'hui comme hier, le grand problème de la coexistence des deux communautés algériennes domine toute la question institutionnelle. De la solution de ce problème et de la crise présente, dépend la forme que revêtira demain la représentation de l'Algérie. Sur ce problème fondamental, nous pouvons dire que, ces derniers mois, le Gouvernement français d'une part, et l'insurrection nationaliste de l'autre, ont respectivement démontré que, si un avenir meilleur est possible pour les Algériens musulmans dans le cadre de la démocratie française, il n'est par contre aucun avenir pour les Algériens « européens » dans le cadre de la « République arabo-islamique » des nationalistes. Nous songeons ici, d'un côté, à la politique de réformes instaurée par le Gouvernement, d'un autre côté, au fanatisme dont ont fait preuve les fellaghas. A l'action terroriste et destructrice des rebelles, le Gouvernement de la République, dans le cadre de sa politique de pacification, oppose des réformes profondes dont le ministre Robert Lacoste définit l'esprit comme suit :

« Nous ne bâtissons une Algérie nouvelle qu'en donnant à cette population franco-musulmane, encore souvent fruste, l'égalité intégrale des droits et des devoirs avec la France métropolitaine, pour satisfaire sa dignité et son légitime amour-propre. Il nous faut prendre ces trois mots de " Liberté, Egalité, Fraternité ", issus de la Révolution française, comme la définition de notre présence ici. Personne ne peut prétendre que nous puissions donner mieux à l'Algérie. » (3).

L'une de ces réformes, la suppression du double collège, nous intéresse particulièrement. Bien que nous ne sachions pas encore comment sera remplacée l'Assemblée algérienne, il ne fait guère

(2) *La philosophie de la révolution*, par Gamal Abdel Nasser, cité par le président Guy Mollet lors du discours prononcé par lui le 31 juillet 1956.

(3) Cité à la page 17 de la brochure mentionnée plus haut et intitulée *Notions essentielles sur l'Algérie*.

de doute que le collège unique présidera à l'élection des membres de l'Assemblée — ou des assemblées — qui, une fois l'ordre rétabli, sera créée en Algérie.

L'introduction du collège unique en Algérie marque un tournant révolutionnaire dans l'histoire des institutions de ce pays. Elle met en effet un terme à un ordre colonial périmé, qui essayait de se perpétuer à travers le système du double collège. La suppression de ce dernier est donc dans la logique de la Constitution de la Quatrième République, particulièrement de son Préambule. Elle est aussi conforme au mouvement général d'émancipation humaine qui est la marque de ce *xx^e* siècle, et qui a inspiré aux anciennes puissances coloniales une conception nouvelle des rapports entre la métropole et l'outre-mer.

« Cette conception, écrit M. Robinet de Cléry, se fonde sur la liberté, l'autonomie, voire même l'indépendance des autochtones. Il n'y a plus entre eux et les Européens, de race blanche, aucun lien de subordination. C'est une extension du principe de l'égalité des droits. Elle se traduit par le fait que le *British Empire* n'est plus qu'une Communauté des nations ; l'Empire colonial français se transforme en une Union française. » (4).

Pour que cette transformation soit effective, en ce qui concerne l'Algérie, pour que les réformes, telles que la suppression du double collège, prennent toute leur signification, il importe que la France fasse rapidement dans ses départements d'Afrique du Nord un choix politique et institutionnel définitif, et qu'elle évite surtout de retomber dans l'erreur et la médiocrité d'une solution bâtarde.

Dans les circonstances présentes, c'est-à-dire en l'absence d'un tel choix, il est difficile de prévoir si le collège unique parviendra à concilier, dans la vie publique de l'Algérie de demain, les exigences contradictoires que nous avons énumérées plus haut, et, en particulier, s'il n'ouvrira pas la porte à une « sécession légale ».

Quoi qu'il en soit, la politique de pacification et de démocratisation entreprise par le Gouvernement de la République est la seule qui soit susceptible de rétablir la coexistence et la collaboration des deux populations d'Algérie. Son échec entraînerait inévitablement, sinon la sécession, du moins le partage territorial, c'est-à-dire un divorce définitif entre les deux communautés algériennes.

Août 1956.

(4) A. ROBINET DE CLÉRY, *La fin du colonialisme*, p. 1, Società italiana di sociologia, Rome, 1950.

Liste des personnes citées

A

ABBAS Ferhat, 25, 26, 27, 32, 93, 95, 96, 106, 108, 109, 114, 115, 127, 208, 227, 232, 235.
ABDELKADER, 25.
ABDELMADJID OU RABAH, 31.
ACHOUR, 42, 43, 44, 76.
AMAR Taleb, 98, 99, 102, 103, 104.
ANGELI Lucien, 225.
ARZOUR, 109.
ASTIER DE LA VIGERIE (D'), 55.
AUMERAN (Général), 57, 62, 77.
AZZAM (Pacha), 93.

B

BAGLIETTO, 123.
BAKIR Boualem, 110, 114.
BAKOUCHE, 125, 126, 198.
BARETAUD, 108, 110, 208.
BATTISTINI, 115.
BEGARRA Joseph, 100, 101, 244.
BELBEGRA, 101.
BEN ALY CHERIF, 56.
BENALI Seguir, 101.
BEN BADIS (Cheikh), 25.
BENCHENNOUF, 32, 56, 57, 105.
BENDJELLOUL, 31, 231.
BEN GANA, 109.
BENKACI Arezki, 170.
BENSALEM Aïssa, 109, 236.
BENTAÏEB, 56.
BEN TOUNÈS, 40, 41, 42, 56, 69, 70, 84, 109.
BERGER VACHON, 218.
BEYSSADE, 20, 21, 22, 23, 65, 138, 141, 144, 148, 149, 154, 155, 161, 164, 166.
BIDAULT Georges, 46, 55, 57, 178.
BLACHETTE, 208.
BLANC, 116.

BLUM Léon, 25, 27, 60, 74.
BORGEAUD, 58.
BORRA, 42, 44, 45, 70, 76, 83, 87.
BORTOLOTTI, 109, 213, 218, 242, 244.
BOUDAA Maamar, 101.
BOUKHELOUA, 208.
BOUMENDJEL, 208.
BOURREC, 100, 101.
BUGEAUD (Général), 227.

C

CADI Abdelkader, 56.
CADI Ali, 109.
CALAN (DE), 235.
CAPITANT, 143, 146, 151, 152, 165, 166, 217, 221.
CARDE, 17.
CATROUX (Général), 26, 227.
CHATAIGNEAU, 92.
CHEKKAL, 242, 244.
CHENGUEL, 100.
CHERGUI, 100, 101.
CHEVALLIER Jacques, 78, 112, 229, 230.
CHOURAQUI Marcel, 101.
CIOLINO, 141.
COSTE, 208.
COULIBALY Ouezzin, 60, 83.
CRÉMIEUX, 24, 72, 77.
CUTTOLI, 74, 114, 115, 116, 208.

D

DALACHI Mohamed, 99.
DALLONI, 42.
DARLAN, 25.
DE GAULLE Charles (Général), 25, 26, 27, 74.
DEFFERRE, 59, 65, 87.
DEJEAN, 99, 101.
DELAVIGNETTE, 245, 246.

DEMAGHLATROUSS, 114.

DEMUSOIS, 105.

DEPREUX, 46, 47, 48, 49, 52, 57, 70,
76, 83, 84, 87, 178.

DEVAUD, 74.

DJEMAD, 36, 37, 38, 69, 70, 87, 105.

DONNEDIEU DE VABRES, 107.

DORIOT, 73.

DUPUY René-Jean, 165, 166, 167,
184, 189, 192, 193, 200, 203, 205,
222, 224.

DUROUX, 73.

E

ESQUER Gabriel, 25, 26.

ETTORI Charles, 142, 159, 163, 165,
166.

F

FABRE, 62.

FARÈS Abderrahmane, 299, 230,
231, 232, 237, 239.

FAYET, 36, 87, 104, 105.

FERROUKI, 114, 116.

FERRY, 11.

FLEINER, 216.

FLINOIS, 110, 228, 230.

FONLUPT-ESPERABER, 55, 56, 61, 67,
95, 97, 104, 105, 247, 248.

FRANCIS Ahmed, 106, 109, 232.

FRÉDÉRIX Pierre, 95.

G

GIACOMETTI, 216.

GIRAUD, 25.

GIRAULT, 21.

GUERNUT, 73.

H

HAURIU, 221.

J

JENNINGS Ivor, 107.

JULLIEN Charles-André, 25, 93, 94,
95, 96.

JUSTRABO, 109, 114, 122, 240.

K

KESSOUS, 25.

KHALED (Emir), 25.

KHOBZ Mohamed, 100.

L

LACOSTE Robert, 241, 242, 243, 244,
248, 249.

LAKHDARI, 108, 208.

LAMBERT Jacques, 11, 12, 23, 76,
117, 140, 141, 142, 143, 147, 148,
166, 175, 191, 204, 205, 209, 210.

LAMINE-GUEYE, 75, 77, 79.

LAMPUÉ, 28, 29, 65, 67, 74, 75, 139,
153.

LAQUIÈRE, 95, 110, 112, 113, 115,
116, 117, 118, 123, 124, 125, 126,
127, 133, 196, 198, 213, 217, 218,
221, 226, 227, 229, 230, 232, 234,
235, 236, 237, 239, 241.

LARIBI, 56.

LARRIBÈRE, 105.

LAUBADÈRE (DE), 91, 120, 162, 164,
174, 210, 216, 221.

LEMOINE, 113.

LENTINI, 141.

LÉONARD, 96, 234, 236.

LÉRIS Pierre, 65.

LEROY-BEAULIEU Paul, 23.

LÉVY Elie, 100, 101.

LUCHAIRE, 142.

M

MADAOUI Brahim, 104.

MANDON, 211.

MANONNI, 242.

MASPETIOL, 175, 195, 233, 241, 246.

MAYER René, 60, 76, 87.

MÉCHERI, 109.

MEKKI, 56.

MÉLIANI Abdelkrim, 100, 101.

MENDÈS-FRANCE, 218, 235.

MERLO, 209.

MESBAH, 122, 237.

MESSALI Hadj, 25, 27, 93.

MÉZERNA, 105.

MILLIOT, 21, 23.

MISSOUM Cherrid, 98.

MITTERAND François, 232.

MOCH Jules, 105.

MOKHTARI, 36.

MOLLET Guy, 249.

MORRO, 100.

MOSTEFAÏ Chaouki, 110, 116.

MOSTEFAÏ El Hadi, 59.

MOUTET, 73.

N

NAEGELEN Marcel-Edmond, 92, 93,
95, 96, 112, 113, 114, 217, 229.
NAROUN, 208.
NAPOLÉON III, 10, 98.
NASSER Gamal-Abdel, 249.
NOUAR, 99.

O

OUAHIOUNE, 117.
OULD AOUDIA, 122, 234.

P

PAPILLON, 117.
PELLEGRIN, 13, 15, 19, 31, 35, 37,
38, 41, 44, 73, 191, 199.
PÉTAÏN (Maréchal), 25.
PINTO, 23, 97, 98.
PLÉVEN, 56.
PRÉVOST-PARADOL, 11.

Q

QUILICI, 60.

R

RABIER, 42, 44, 45, 55, 65, 70, 87.
RAMADIER, 55, 80, 82.
RÉGNIER, 105.
RENCUREL, 105.
ROBINET DE CLERY, 250.
ROLLAND, 65, 67, 74, 75, 139, 153.
ROSSILLON Claude, 21, 22, 23, 62,
65, 66, 141, 146, 147, 153, 156,
159, 169, 170, 174, 175.

S

SAADANE, 32.
SAADOK, 98.
SADOUN, 99, 100, 101, 103, 104.

SAHLI, 235.

SALAH Mohamed, 31.

SATOR Kadour, 98, 109.

SAURIN, 73.

SAYAH Abdelkader, 26, 31, 76, 109,
227, 228, 229, 232, 237, 238, 240,
241.

SENGHOR, 55.

SÉRIGNY (DE), 118, 211, 214, 218,
229, 230.

SI ALI, 99.

SID CARA, 31.

SMAÏL, 56.

SOLACROUP, 213.

SOULIER, 73, 192.

SOUSTELLE, 109, 236, 237, 238, 239,
240.

SPORTISSE, 36.

T

TAITTINGER, 73.

TROTABAS, 187, 188.

TUBERT (Général), 91, 105.

U

URBANI, 235, 247.

V

VIARD, 63, 64, 65, 77, 78, 146, 164,
167, 174, 209.

VIOLETTE, 14, 15, 16, 17, 25, 27, 59,
60, 73, 74, 78, 80, 83, 128, 151,
152.

W

WIGNY Pierre, 137, 177, 216.

Y

YOUNG, 100.

BIBLIOGRAPHIE

Droit public général et Sciences financières

- DONNEDIEU DE VABRES. — *L'Etat*, Presses universitaires, Paris, 1954.
- HAURIU, Maurice. — *Précis de droit administratif et de droit public*. Sirey, Paris, 1921.
- LAUBADÈRE, André. — *Manuel de droit administratif*. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1955.
- LAUBADÈRE, André. — *Traité élémentaire de Droit administratif*. Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1953.
- MALÉZIEUX, R. et ROUSSEAU, J. — *La Constitution de la IV^e République*. Cujas, Paris, 1955.
- PINTO, Roger. — *Eléments de Droit constitutionnel*. Lille, 1952.
- PRELOT, Marcel. — *Précis de Droit constitutionnel*. Dalloz, Paris, 1955.
- ROLLAND, Louis. — *Précis de droit administratif*. Dalloz, Paris, 1951.
- TROTABAS, Louis. — *Précis de science et de législation financières*. Dalloz, Paris, 1953.
- WALINE, Marcel. — *Traité élémentaire de droit administratif*. Sirey, Paris, 1952.
- WIGNY, Pierre. — *Droit Constitutionnel*. Bruylant, Bruxelles, 1952.

Etudes sur le Statut de l'Algérie

- BEYSSADE. — *Le régime législatif de l'Algérie*. Alger, 1955.
- DULOUT, Fernand. — *Traité de législation algérienne*. Alger, 1950.
- ETTORI, Charles. — *Le régime législatif de l'Algérie*. Impr. off., Alger, 1948.
- LAMBERT, Jacques. — *Manuel de législation algérienne*. Alger, 1952.
- LUCHAIRE. — *Manuel de droit d'outre-mer*. Sirey, 1949.
- MERLO. — *L'organisation administrative de l'Algérie*. Alger, 1951.
- MILLIOT. — *Le Statut organique de l'Algérie* (analyses de la loi du 20 sept. 1947 d'après les travaux parlementaires). Sirey, Paris, 1948.
- PELLEGRIN. — *Le Statut de l'Algérie*. Thèse, Alger, 1948.
- ROLLAND et LAMPUÉ. — *Précis de droit des pays d'outre-mer*. Dalloz, Paris, 1952.
- ROSSILLON, Claude. — *Le régime législatif de la France d'outre-mer*. Paris, 1953.
- VIARD. — *Les caractères politiques et le régime législatif de l'Algérie*. Paris-Alger 1949.

Etudes sociologiques, politiques, économiques et historiques

- ABBAS, Ferhat. — *Le jeune Algérien*. Paris, 1931.
- BLANCHARD, Jean. — *Le problème algérien*. Presses Universitaires, Paris, 1955.
- BOYER DE LATOUR, Pierre. — *Vérités sur l'Afrique du Nord*. Plon, Paris, 1956.
- DEBU-BRIDEL et BENOIST. — *Alger 1830*. Paris, 1930.
- ESQUER, Gabriel. — *Histoire de l'Algérie*. Presses universitaires, Paris, 1950.
- JULIEN, Ch.-André. — *L'Afrique du nord en marche*. Julliard, Paris, 1952.
- M.T.L.D. — *Deuxième congrès national du M.T.L.D.* Alger, 1953.
- ROBINET DE CLERY, A. — *La fin du colonialisme*. Rome, 1950.
- SADOUN, Allel. — *La conception laïque de l'action sociale*. Oran, 1954.
- SADOUN, Allel. — *Un impératif algérien : la sécurité sociale*.
- SOUSTELLE, Jacques. — *Aimée et souffrante Algérie*. Plon, Paris, 1956.
- U.D.M.A. — *Du manifeste à la République algérienne*. Libération, Alger, 1948.
- U.D.M.A. — *Le manifeste algérien parle aux Français*. Libération, Alger, 1948.
- VIOLETTE, Maurice. — *L'Algérie vivra-t-elle ?* Paris, 1931.

Revue et publications périodiques

- (L') *Action*, Tunis (1).
- (L') *Age Nouveau*, Paris, N° 97.
- Consciencés maghrébines*, Alger, N° 1 à 6/7 (2).
- (L') *Echo d'Alger*, de 1948 à 1956 (3).
- Egalité-La République algérienne*. Alger, de 1948 à 1954 (4).
- Esprit*, N° de nov. 1955.
- (Le) *Monde*, Paris (5).
- Nouvelles réalités algériennes*, N° 3 et 4.
- Revue algérienne, tunisienne et marocaine de législation et de jurisprudence*.
- Revue juridique et politique de l'Union française* (particulièrement les articles suivants) :
- *L'Union française d'après la Constitution*, par Pierre Lampué, N° de janvier-mars 1947.
- *Le Statut de l'Algérie*, par Pierre Lampué, N° d'octobre-décembre 1947.

- (1) Tendance Neo-Destour.
- (2) Tendance Comité central du M.T.L.D.
- (3) Tendance « colon ».
- (4) Organe de l'U.D.M.A.
- (5) Cf. aussi : *Le Figaro*, *L'Aurore*, *Combat*, *Franc-Tireur*, *l'Express*, *Oran républicain*, *Journal d'Alger*.

- *Note par Decottignies, sur un arrêt de la Cour de cassation, en date du 4 mars 1948, N° d'avril-juin 1949.*
 - *Le pouvoir réglementaire des représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer, 1949, p. 257.*
 - *Note par Pierre Lëris sur un arrêt de la Cour de cassation en date du 24 juin 1949, N° 3 de 1949.*
 - *Les lois applicables à l'Algérie, par Lampué, N° de janvier-mars 1950.*
 - *L'indépendance du culte musulman en Algérie, par Gérard Busson de Janssens, N° de juillet-septembre 1951.*
- Revue de science et de législation financière* (particulièrement l'article suivant) :
- *Aspects juridiques du budget algérien, par René-Jean Dupuy, N° 3, de 1950.*

Publications officielles

Codification des décisions de l'Assemblée algérienne concernant le régime de la sécurité sociale, Alger, 1952.

Documents algériens (Service d'information du gouverneur général de l'Algérie).

- Série monographique.
N° 13 du 10 mai 1954 : *Présentation de l'Algérie.*
- Série politique.
N° 20 du 30 août 1948 : *Loi organique de l'Algérie.*
N° 23 du 20 décembre 1949 : *Situation et évolution politique de l'Algérie en 1948 et 1949.*
N° 24 du 30 décembre 1949 : *Le régime législatif de l'Algérie.*
N° 26 du 15 mars 1951 : *Les assemblées représentatives de l'Algérie.*
N° 27 du 5 novembre 1953 : *L'organisation politique et administrative de l'Algérie.*
- Série sociale.
N° 24 du 30 avril 1949 : *Etude sur le recensement général de la population.*
N° 26 du 1^{er} août 1949 : *Résultat du recensement du 31 octobre 1948.*
- Série économique.
N° 4 du 1^{er} janvier 1946 : *Le cadre juridique et le fonctionnement du budget algérien.*
N° 101 du 12 juillet 1953 : *Organisation des Chambres de commerce en Algérie.*
N° 104 du 10 novembre 1953 : *Le cadre juridique et le fonctionnement du budget algérien.*
N° 117 du 30 juillet 1955 : *La situation financière de l'Algérie en 1954.*
- *Synthèse de l'activité algérienne pour 1954.*

(L') *Evolution économique et sociale de l'Algérie de 1945 à 1954*. « La documentation française », 22 et 24 décembre 1954.

Exposé de la situation générale de l'Algérie, 1947-1948-1949-1950-1951-1952-1953-1954...

Journal officiel de l'Algérie :

— Editions des lois et décrets.

— Editions des débats à l'Assemblée algérienne de 1948 à 1956.

Journal officiel de la République française :

— Débats parlementaires d'août 1947 sur le Statut de l'Algérie.

— Débats sur l'Algérie à l'Assemblée Nationale des 28 et 29 juillet 1955.

— Débats à l'Assemblée Nationale sur l'Algérie, des 11, 12, 13 et 18 octobre 1955.

— Débats à l'Assemblée Nationale sur l'investiture du Président Guy Mollet, du 31 janvier 1956.

— Débats à l'Assemblée Nationale sur le Programme de réformes et mesures de sauvegarde en Algérie, des 8, 9 et 12 mars 1956.

Débats à l'Assemblée Nationale sur la politique générale du Gouvernement, du 31 mai, des 1^{er}, 2 et 5 juin 1956.

Notions essentielles sur l'Algérie.

Projet de budget de l'Algérie pour l'exercice 1956-1957.

Rapport du Groupe d'études des relations financières entre la métropole et l'Algérie (Commission Maspétiol), 1955.

Rapport présenté au nom du Conseil économique, par M. Robert Delavignette, J.O.R.F. Avis et rapports du Conseil économique. Session de 1955. Séance du mardi 28 juin 1955.

Rapport sur le fonctionnement des régimes de sécurité sociale en Algérie. Alger, 1955.

Tableaux de l'économie française, Paris, 1956, I.N.S.E.E.

ANNEXE I

Liste des commissions administratives comprenant un ou plusieurs représentants de l'Assemblée algérienne

1. Comité de Surveillance de l'Imprimerie officielle.
2. Commission des Monuments historiques et des Sites.
3. Commission consultative des Habitations à bon marché.
4. Conseil de l'Université d'Alger.
5. Comité du Plan de scolarisation totale de la jeunesse en Algérie.
6. Commission consultative pour l'étude de la rééducation professionnelle des tuberculeux et l'organisation d'établissements de post-cure.
7. Commission chargée de désigner les bénéficiaires des prix de la fondation algérienne créée en faveur des familles nombreuses.
8. Conseil de perfectionnement de l'Institut Pasteur d'Algérie.
9. Conseil d'administration de la Caisse algérienne de Crédit agricole mutuel.
10. Conseil d'administration de la Caisse de Prêts agricoles.
11. Commission consultative du Crédit agricole.
12. Conseil de perfectionnement de l'Institut d'études supérieures islamiques.
13. Conseil de Surveillance et de Perfectionnement du Jardin d'essais du Hamma.
14. Comité de l'élevage.
15. Conseil consultatif de l'O.F.A.L.A.C.
16. Commission administrative de l'O.F.A.L.A.C.
17. Conseil d'administration du fonds commun des S.A.P.
18. Comité consultatif de l'enseignement, des recherches et de l'expérimentation agricole.
19. Comité de surveillance et de perfectionnement de l'Institut agricole d'Algérie.
20. Commission consultative de la Colonisation et de l'Hydraulique.
21. Commission supérieure de l'Aéronautique civile en Algérie.
22. Commission chargée d'examiner la fixation des tarifs de la valeur locative des propriétés non bâties.
23. Caisse algérienne de compensation des prix.
24. Comité de surveillance et de perfectionnement de l'Ecole pratique d'Agriculture de Sidi-Bel-Abbès.
25. Comité de surveillance et de perfectionnement de l'Ecole pratique d'Agriculture de Philippeville.
26. Comité de Médecine préventive de l'Enseignement Supérieur de l'Académie d'Alger.
27. Commission supérieure des Comités d'entreprises.

28. Caisse générale de Solidarité des départements et des communes d'Algérie.
29. Comité algérien du Tourisme.
30. Commission de Vérification du compte administratif.
31. Commission de Coordination des dommages de guerre.
32. Commission consultative mixte du Cinéma.
33. Conseil d'administration de la Société indigène de Prévoyance artisanale d'Alger.
34. Commission chargée de donner son avis sur la nature et l'importance de toutes les dépenses à imputer sur les Crédits inscrits au chapitre premier de la section D du budget de l'Algérie (dépenses d'assistance).
35. Comité consultatif du Lac Fetzarra.
36. Comité consultatif de la Station expérimentale d'élevage en Algérie.
37. Comité consultatif de l'agrumiculture.
38. Commission locale d'achat des œuvres destinées au Musée national des Beaux-Arts.
39. Commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes d'Algérie.
40. Commission de l'Achaba.
41. Commission supérieure de la Formation professionnelle en Algérie.
42. Conseil d'administration de la Caisse générale des retraites de l'Algérie.
43. Commission spéciale des Allocations militaires.
44. Section algérienne du Conseil supérieur d'Electricité et Gaz.
45. Commission centrale des Bourses nationales pour l'Enseignement du second degré.
46. Conseil d'administration de la Caisse centrale des assurances sociales.
47. Conseil supérieur des Transports.
48. Comité central de la Formation professionnelle accélérée.
49. Conseil consultatif des Chemins de Fer.
50. Centre algérien de lutte contre le cancer. Conseil d'administration.
51. Comité algérien de la Radiodiffusion.
52. Comité du plan de Modernisation et d'Equipement.
53. Commission consultative du plan d'Industrialisation.
54. Commission prévue par l'article 5 du décret du 27 décembre 1943.
55. Comité algérien des Crédits économiques.
56. Comité directeur du Fonds de Progrès social.
57. Commission consultative de l'Habitat.
58. Conseil d'administration de la Caisse des retraites du Personnel des Mines d'Algérie.
59. Conseil académique.
60. Conseil d'administration de l'Institut d'odonto-stomatologie.
61. Commission de répartition des subventions des corps de sapeurs-pompiers.
62. Comité consultatif pour la protection sociale des aveugles.

63. Comité directeur du Centre algérien d'action et de documentation familiales.
64. Commission consultative de la Défense et de la Restauration des sols.
65. Comité central du lait en Algérie.
66. Commission algérienne des foyers ruraux.
67. Commission centrale des bourses des Lycées d'enseignement franco-musulman.
68. Commission d'Etudes agricoles.
69. Commission consultative pour l'étude des questions nord-africaines en métropole.
70. Commission consultative d'agrément de nouvelles fabriques de tabacs en Algérie.
71. Conseil d'administration de la Caisse algérienne mutuelle de prévoyance sociale des étudiants.
72. Jury au concours organisé par le Centre régional d'éducation sanitaire.

ANNEXE II

Loi N° 47-1853 du 20 septembre 1947 portant STATUT ORGANIQUE DE L'ALGERIE

(*J.O.R.F.* du 21 septembre 1947, et *J.O.A.* du 3 octobre 1947)

L'Assemblée Nationale et le Conseil de la République ont délibéré,
L'Assemblée Nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE PREMIER

Du régime politique et de l'organisation des pouvoirs publics

Article premier. — L'Algérie constitue un groupe de départements doté de la personnalité civile, de l'autonomie financière et d'une organisation particulière définie par les articles ci-après de la présente loi.

Art. 2. — L'égalité effective est proclamée entre tous les citoyens français.

Tous les ressortissants de nationalité française des départements d'Algérie jouissent, sans distinction d'origine, de race, de langue, ni de religion, des droits attachés à la qualité de citoyen français, et sont soumis aux mêmes obligations. Ils jouissent, notamment, de toutes les libertés démocratiques, de tous les droits politiques, économiques et sociaux attachés à la qualité de citoyen de l'Union française, garantis par le préambule et l'article 81 de la Constitution de la République française. Toutes les fonctions publiques leur sont également accessibles. Dans les armées de terre, de mer ou de l'air, dans la magistrature et dans toutes les administrations, services publics ou concédés, services subventionnés, secteurs nationalisés, les conditions de recrutement, de promotion, d'avancement, de rémunération, d'allocations, de mise à la retraite, de pensions, s'appliquent à tous, sans distinction de statut personnel.

Des décrets détermineront, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les conditions d'application de l'alinéa précédent, notamment en assurant l'égalité absolue des traitements, allocations ou pensions et la constitution des cadres communs uniques dans les diverses branches des administrations ou services.

Aucune mesure, règle ou loi d'exception ne demeure applicable sur les territoires des départements algériens.

Art. 3. — Tous les citoyens qui n'ont pas expressément renoncé à leur statut personnel continuent à être régis par leurs droits et par leurs coutumes en ce qui concerne leur état, leurs successions et ceux de leurs immeubles dont la propriété n'est pas établie conformément

aux lois françaises sur le régime foncier en Algérie, ou par un titre administratif, notarié ou judiciaire. Sauf accord des parties, leurs contestations continuent à être soumises aux juridictions qui en connaissent actuellement selon les règles en vigueur.

Quand ils résident en France métropolitaine, ils y jouissent de tous les droits attachés à la qualité de citoyen français et sont soumis aux mêmes obligations.

Art. 4. — Les femmes d'origine musulmane jouissent du droit de vote. Une décision de l'Assemblée algérienne, prise dans les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16 du présent statut, fixera les modalités de l'exercice du droit de vote.

Art. 5. — Le gouverneur général représente le Gouvernement de la République française dans toute l'étendue de l'Algérie.

Il réside à Alger.

Il exerce le pouvoir réglementaire, sauf les exceptions prévues par le présent statut.

Il assure le maintien des libertés constitutionnelles.

Il préside aux délibérations du Conseil de Gouvernement, et peut assister aux débats de l'Assemblée algérienne.

Il est responsable de ses actes devant le Gouvernement de la République.

Art. 6. — Il est institué une Assemblée algérienne chargée de gérer, en accord avec le gouverneur général, les intérêts propres à l'Algérie.

La composition, les attributions et le fonctionnement de cette assemblée sont définis par les titres II, III et IV du présent statut.

Art. 7. — Il est institué auprès du gouverneur général un Conseil de Gouvernement chargé de veiller à l'exécution des décisions de l'Assemblée.

Ce Conseil est composé de six conseillers du Gouvernement :

Deux désignés par le gouverneur général ;

Deux élus annuellement par l'Assemblée à raison d'un par collège ;

Le président de l'Assemblée algérienne ;

Un vice-président appartenant à un collège différent de celui du président.

Les pouvoirs des membres du conseil sont renouvelables.

TITRE II

Du régime législatif de l'Algérie

Art. 8. — Le régime des décrets, tel qu'il résulte, en matière législative, de l'ordonnance du 22 juillet 1834 et des textes subséquents, est aboli.

Le Gouvernement de la République française assure l'exécution, en Algérie, des lois de la République française qui y sont applicables. Il dispose à cet effet des pouvoirs à lui accordés par la Constitution, notamment par l'article 47,

Art. 9. — Les lois et décrets intéressant l'exercice et la garantie des libertés constitutionnelles s'appliquent de plein droit en Algérie. Les lois et décrets concernant l'état et la capacité des personnes, les règles du mariage et ses effets sur les personnes et sur les biens, le droit des successions et les règles d'état civil, réserve faite des dispositions fiscales, sont et demeurent applicables de plein droit aux citoyens de statut français en Algérie.

Art. 10. — Les lois ou décrets intéressant le droit des services dits rattachés sont applicables de plein droit en Algérie, sauf dispositions contraires et sous réserve des dispositions fiscales.

Art. 11. — Les traités passés avec les puissances étrangères s'appliquent de plein droit à l'Algérie, ainsi que les lois ou décrets qui en font application.

Art. 12. — L'organisation militaire et le recrutement, le régime électoral, le statut des assemblées locales, l'organisation administrative, l'organisation judiciaire, la procédure civile ou criminelle, la détermination des crimes et délits et celle de leurs peines, le régime foncier et immobilier, le régime douanier, l'amnistie, le contentieux administratif, le régime de la nationalité française, ne peuvent être réglés que par la loi.

Art. 13. — Le Parlement peut étendre à l'Algérie les lois qui ne sont pas visées aux articles précédents, sur la proposition de l'Assemblée algérienne, ou après avis de celle-ci, sauf le cas d'urgence.

Art. 14. — Les lois nouvelles non visées par les articles 9 à 12 ne s'appliquent pas à l'Algérie.

Dans les matières qui ne sont pas reprises à ces articles, l'Assemblée algérienne peut, sur proposition de l'un de ses membres ou du gouverneur général, prendre des décisions ayant pour objet d'étendre la loi métropolitaine à l'Algérie, soit purement et simplement, soit après adaptation aux conditions locales, ou d'édicter, dans le cadre des lois, une réglementation particulière à l'Algérie.

L'Assemblée algérienne peut, dans les mêmes conditions, modifier les décisions visées à l'alinéa précédent.

Art. 15. — Les décisions prises par l'Assemblée doivent, pour devenir exécutoires, être homologuées par décret. Elles sont à cet effet transmises par le président de l'Assemblée au Gouvernement par l'intermédiaire du gouverneur général. Ce dernier peut, dans les huit jours de la réception, demander à l'Assemblée de procéder à une seconde lecture du texte adopté.

Art. 16. — Si, dans le délai de six semaines, le Gouvernement n'a pas accordé l'homologation prévue à l'article 15, et s'il n'a pas notifié au président de l'Assemblée algérienne son refus motivé d'homologuer la décision, celle-ci devient exécutoire de plein droit et est immédiatement promulguée par le gouverneur général.

En cas de refus d'homologation, la décision de l'Assemblée algérienne est déférée au Parlement qui statue.

Art. 16 bis. — Les dispositions pénales et les dispositions de procédure pénale dont sont assorties les lois intervenues pour la métro-

pole dans les matières non visées aux articles 9 à 12 s'appliquent de plein droit à l'Algérie lorsque ces lois y sont étendues, sans modification, par décisions prises par l'Assemblée algérienne dans les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16.

Art. 16 ter. — L'Assemblée algérienne peut, nonobstant l'article 12, déclarer applicables à l'Algérie, sans modification, les dispositions de procédure civile dont sont assorties les lois intervenues pour la métropole dans les matières non visées aux articles 9 à 12, lorsqu'elle décide, dans les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16, d'y étendre, sans modification, les autres dispositions de ces lois.

TITRE III

Du statut financier de l'Algérie

Art. 17. — L'Algérie peut posséder des biens, créer des établissements d'intérêt algérien, concéder des chemins de fer, des lignes de transports aériens ou autres, ainsi que tous autres grands travaux publics et services publics, contracter des emprunts, donner sa garantie aux engagements pris par des tiers dans son intérêt.

Le gouverneur général représente l'Algérie dans tous les actes de la vie civile. Tous emprunts, octrois de garantie ou concessions ne peuvent avoir lieu qu'en vertu de décisions de l'Assemblée algérienne rendues exécutoires dans les conditions définies aux articles 15 et 16 ci-dessus.

Sont autorisées ou fixées selon la même procédure, par décision de l'Assemblée algérienne : la création et la suppression d'établissements publics algériens ou de budgets annexes, et les règles relatives à la gestion du domaine de l'Algérie, aux finances départementales et communales, et à la répartition des charges entre l'Algérie et les collectivités algériennes toutes les fois que les objets correspondants sont, dans la métropole, du ressort de la loi ou du règlement d'administration publique.

Art. 18. — Le budget de l'Algérie comprend en recettes : les impôts de toute nature, taxes, redevances, fonds de concours et tous autres produits perçus à quelque titre que ce soit sur le territoire algérien et qui, dans la métropole, bénéficieraient au budget de l'Etat, à l'exception des produits revenant actuellement au budget métropolitain.

Il comprend en dépenses :

L'ensemble des dépenses des services civils, qui sont, dans la Métropole, à la charge du budget de l'Etat ; toutefois, les pensions des fonctionnaires et agents locaux ne sont supportées par le budget algérien qu'autant qu'elles ont été liquidées à partir du 1^{er} janvier 1901, et proportionnellement à la durée des services accomplis depuis cette date ;

A titre de participation aux dépenses militaire et de sécurité assumées sur le territoire de l'Algérie par le budget de l'Etat, une contribution dont le taux est fixé par la loi.

Art. 19. — Les dépenses inscrites au budget de l'Algérie se divisent en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

Constituent des dépenses obligatoires :

1° L'acquittement des dettes exigibles, la couverture des déficits budgétaires et la reconstitution de fonds de réserve dans les conditions fixées à l'article 27 ci-après ;

2° La dotation de la Caisse générale des retraites de l'Algérie, telle qu'elle est définie par décret ;

3° La contribution de l'Algérie aux dépenses militaires et de sécurité prévue à l'article précédent ;

4° Les traitements et indemnités soumises à retenues des fonctionnaires mis à la disposition du gouverneur général, dans la limite des effectifs budgétaires votés par l'Assemblée algérienne pour l'exercice précédent ;

5° Les dépenses nécessaires à l'exécution des lois de la République française étendues à l'Algérie.

Aucune autre dépense ne peut être mise à la charge du budget de l'Algérie que par la loi ou par un vote dûment approuvé de l'Assemblée algérienne et préalable à tout engagement.

Aucune création d'emploi ne peut être faite en cours d'année s'il n'y a pas de prévision inscrite à cet effet au budget en cours.

Art. 20. — Les créations ou suppression d'impôts, la fixation de leur tarif, les modifications de leur assiette ou de leur mode de perception, l'institution de pénalités en matière fiscale ou domaniale sont votées par l'Assemblée algérienne.

Ces décisions de l'Assemblée algérienne sont exécutoires selon la procédure des articles 15 et 16 du présent statut.

A moins de disposition contraire insérée dans la décision, la date d'entrée en vigueur des décisions dûment homologuées est fixée par arrêté du gouverneur général.

En ce qui concerne les droits de douane, les dispositions qui précèdent ne visent que les taux des droits applicables aux marchandises dont la nomenclature figure actuellement au tarif spécial de l'Algérie.

A l'exception des redevances correspondant à la rémunération des services rendus, aucun impôt, taxe ou redevance ne peut être établi en Algérie que par la loi ou par une décision de l'Assemblée algérienne.

Art. 21. — Le projet de budget de l'Algérie est établi par le gouverneur général sous le contrôle des ministres de l'Intérieur et des Finances.

Il est voté par l'Assemblée algérienne.

Il est réglé par décret contresigné par le ministre de l'Intérieur et le ministre des Finances.

Art. 22. — L'évaluation des recettes à atteindre du régime fiscal voté par l'Assemblée algérienne peut être rectifiée d'office par le décret de règlement en cas d'inexactitude dans les estimations retenues.

Dans le cas d'omission ou d'insuffisance dans l'allocation des fonds exigés pour la couverture des dépenses obligatoires définies par l'article 19 ci-dessus, les crédits nécessaires sont inscrits d'office au décret de règlement.

Art. 23. — Lorsque, par suite des rectifications que le Gouvernement se propose d'introduire dans le décret de règlement par application des dispositions de l'article précédent, l'équilibre du budget n'est plus

assuré, le projet de budget est renvoyé à l'Assemblée algérienne, immédiatement convoquée en session extraordinaire pour une durée maximum de quinze jours.

Si l'Assemblée algérienne n'assure pas, par son vote, l'équilibre réel du budget, un décret en Conseil d'Etat détermine dans les moindres délais les voies et moyens nécessaires à l'équilibre.

Le projet de décret est soumis pour avis à l'Assemblée algérienne.

Art. 24. — Si le budget n'est pas voté et homologué lors de l'ouverture d'un exercice, le budget de l'exercice précédent est applicable de plein droit et par douzièmes.

Art. 25. — Si les circonstances l'exigent, le budget de l'Algérie peut être modifié en cours d'année dans les formes dans lesquelles il a été voté et réglé.

Les modifications ainsi décidées ne peuvent avoir pour objet que de rectifier les erreurs d'évaluation, et de parer aux insuffisances de crédits que des événements postérieurs à l'ouverture de l'exercice ont révélées, ou d'acquitter des dépenses que des circonstances imprévisibles lors du budget primitif ont ultérieurement rendues nécessaires ; sauf nécessité grave, elles ne sauraient comporter l'extension des services existants, ou la modification des dépenses de programme du budget extraordinaire.

Tout accroissement du volume des dépenses arrêté au budget primitif doit faire l'objet de l'inscription et de la création effective des recettes suffisantes pour le gager.

Art. 26. — Le Trésor algérien est alimenté par les recettes de toute nature recouvrées au profit des services budgétaires et des services hors budget de l'Algérie.

Sont versés en compte courant au Trésor algérien les fonds libres des budgets annexes, des départements, des communes, des établissements publics algériens départementaux ou communaux, des dépôts effectués en compte courant à la succursale d'Alger des chèques postaux, les fonds des organismes d'intérêt général et, d'une manière générale, tous les dépôts de fonds avec ou sans intérêt que les collectivités ou les particuliers sont tenus de faire ou autorisés à faire au Trésor d'après les lois et règlements en vigueur, à l'exception des dépôts effectués en Algérie à la Caisse nationale d'épargne ou à la Caisse des dépôts et consignations, qui sont directement versés au Trésor public métropolitain.

Des arrêtés du ministre des Finances fixeront les modalités des règlements périodiques qui interviendront entre le Trésor public et le Trésor algérien, en comptes courants, en bons du Trésor, en valeurs de l'Etat ou de l'Algérie, en prêts à échéances à des collectivités publiques algériennes ou à des entreprises privées pour l'exécution des travaux d'intérêt général, ou en participation au capital d'entreprises dont l'activité intéresse l'économie générale de l'Algérie.

Le gouverneur général peut consentir sur les disponibilités de la trésorerie, après accord de l'Assemblée algérienne ou de sa Commission des Finances et du ministre des Finances, des avances provisoires, avec ou sans intérêt, aux départements, communes, offices, établissements publics et d'intérêt public ou régies comptables de l'Algérie.

Art. 27. — Les excédents de recettes du budget de l'Algérie constatés en fin d'exercice sont affectés à la constitution d'un fonds de réserve.

Tant que le fonds de réserve n'a pas atteint le vingtième du montant moyen des produits et revenus ordinaires des trois derniers exercices expirés, il ne peut être opéré de prélèvement sur ledit fonds, sauf pour le paiement de dettes exigibles et l'apurement de déficits budgétaires ou, à défaut d'autres ressources, pour faire face à des calamités publiques.

Lorsque, par suite de ces prélèvements, le fonds de réserve est tombé en dessous de la somme indisponible visée au deuxième alinéa du présent article, la reconstitution de ce fonds constitue une charge obligatoire, à couvrir au cours des trois exercices subséquents.

Après complet paiement des dettes exigibles et apurement des déficits budgétaires, la partie du fonds de réserve qui excède le minimum indisponible peut être affectée à des travaux d'intérêt général.

Les prélèvements sur le fonds de réserve sont autorisés dans les mêmes formes que les dépenses inscrites au budget.

Art. 28. — Le compte administratif de chaque exercice est établi par le gouverneur général et présenté à l'Assemblée algérienne, qui statue par voie de déclarations.

Le compte de l'Algérie, provisoirement arrêté par l'Assemblée algérienne, est définitivement réglé par décret dans les mêmes formes que le budget.

Le trésorier général de l'Algérie est le comptable de l'Algérie ; il est, en cette qualité, justiciable de la Cour des Comptes.

Son compte de gestion est remis à l'Assemblée algérienne, en même temps que le compte administratif.

Art. 29. — Un service de contrôle financier fonctionne auprès du gouverneur général.

Ce contrôle s'exerce par la voie du visa préalable, de la révision permanente de la comptabilité et des rapports d'ensemble périodiques, selon les cas, et d'après les règles qui seront fixées par décret.

TITRE IV

De la composition et du fonctionnement de l'Assemblée algérienne

Art. 30. — L'Assemblée algérienne se compose de cent vingt membres : soixante représentants des citoyens du premier collège et soixante représentants des citoyens du deuxième collège, élus pour six ans au suffrage universel, au scrutin uninominal à deux tours, et renouvelables par moitié tous les trois ans. Les circonscriptions sont déterminées par la loi.

Art. 31. — Les membres de l'Assemblée algérienne sont élus par deux collèges.

Le premier collège est composé de citoyens de statut civil français, sans distinction d'origine.

Seront également inscrits dans ce collège à leur demande, dans l'année qui suivra, soit la date de leur majorité électorale, soit celle

où ils entreront dans une des catégories ci-dessous spécifiées, les citoyens de statut local qui sont :

Officiers et anciens officiers ;

Titulaires d'un des diplômes suivants : diplômes de l'enseignement supérieur, baccalauréat de l'enseignement secondaire, brevet supérieur, brevet élémentaire, brevet d'études primaires supérieures, diplôme de fin d'études secondaires, diplôme des médersas, diplôme de sortie d'une grande école nationale ou d'une école nationale de l'enseignement professionnel industriel, agricole ou commercial, brevet de langue arabe et berbère ;

Fonctionnaires ou agents de l'Etat, des départements, des communes, des services publics ou concédés, en activité ou en retraite, titulaires d'un emploi permanent soumis à un statut réglementaire dans des conditions qui seront fixées par décret ;

Membres actuels et anciens de chambres de commerce et d'agriculture ;

Bachaghas, aghas et caïds ayant exercé leurs fonctions pendant au moins trois ans et n'ayant pas fait postérieurement l'objet d'une mesure de révocation ;

Personnalités exerçant ou ayant exercé des mandats de délégué financier, conseiller général, conseiller municipal de commune de plein exercice, ou président d'une *djemaâ* ;

Membres de l'Ordre national de la Légion d'honneur ;

Compagnons de l'Ordre de la libération ;

Titulaires de la Médaille de la résistance ;

Titulaires de la Médaille militaire ;

Titulaires de la Médaille du travail et membres actuels et anciens des conseils syndicaux des syndicats ouvriers régulièrement constitués, après trois ans d'exercice de leurs fonctions ;

Conseillers prud'hommes actuels et anciens ;

Oukils judiciaires ;

Membres élus, actuels et anciens, des conseils d'administration et des conseils de section des sociétés indigènes de prévoyance, artisanales et agricoles ;

Titulaires de la carte du combattant de la guerre 1914-1918 ;

Titulaires de la Croix de guerre 1939-1940, pour faits d'armes personnels ;

Titulaires de la Croix de guerre des campagnes de la libération.

Tous les électeurs actuellement inscrits au premier collège continueront à voter à ce collège.

Art. 32. — Tout électeur ou électrice d'Algérie, âgé d'au moins vingt-trois ans, est éligible indifféremment par l'un ou par l'autre collège.

Les règles d'inéligibilité et d'incompatibilité sont celles fixées par la loi pour les membres de l'Assemblée Nationale. Le mandat de membre de l'Assemblée est incompatible avec celui de membre du Parlement.

Le Conseil d'Etat est juge en premier et dernier ressort des contestations relatives aux élections à l'Assemblée algérienne.

Art. 33. — Indépendamment du remboursement de leurs frais de transport, les membres de l'Assemblée algérienne perçoivent une indemnité annuelle, fixée par délibération de l'Assemblée et payée mensuellement. Cette indemnité est fixée par référence au traitement d'une catégorie de fonctionnaires.

Art. 34. — Aucun membre de l'Assemblée algérienne ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans cette assemblée.

Art. 35. — L'Assemblée algérienne siège à Alger.

Elle tient chaque année trois sessions ordinaires, dont la durée ne peut excéder six semaines.

L'Assemblée est convoquée et ses sessions sont ouvertes et closes par arrêté du gouverneur général.

L'Assemblée peut également tenir des sessions extraordinaires d'une durée de quinze jours au plus, soit sur convocation du gouverneur général, le Conseil de Gouvernement entendu, soit à la demande de la moitié de ses membres adressée au président. L'objet de la session extraordinaire est limitativement précisé par la convocation.

Art. 36. — Chaque année, l'Assemblée algérienne élit son bureau, composé d'un président, de trois vice-présidents et de quatre secrétaires. Ce bureau comportera un nombre égal d'élus de chacun des deux collèges proposés par leurs collègues respectifs. La présidence de l'Assemblée sera attribuée chaque année à un élu d'un collège différent.

L'Assemblée élit également la Commission des Finances, composée de dix-huit membres, et des Commissions générales, dont elle fixe le nombre, qui ne saurait excéder six — non compris la Commission des Finances —, et la compétence, et qui sont chargées de l'examen des diverses questions de la compétence de l'Assemblée.

Ces Commissions devront comprendre en nombre égal des élus de chacun des deux collèges proposés par leurs collègues respectifs.

Elles éliront au scrutin secret un président et un vice-président. Le vice-président sera un élu d'un collège différent de celui du président.

Il sera observé une alternance annuelle qui permettra aux élus de chaque collège d'obtenir à tour de rôle la présidence au sein des commissions.

Art. 37. — Les séances de l'Assemblée algérienne sont publiques.

Néanmoins, sur la demande de dix membres, du président ou du gouverneur général, l'Assemblée, sans débats, décide si elle se formera en comité secret.

Les comptes rendus *in extenso* des débats seront publiés au *Journal officiel* de l'Algérie.

Art. 38. — Le gouverneur général a entrée aux séances de l'Assemblée algérienne et a le droit d'y prendre la parole. Il peut se faire assister ou suppléer par des Commissaires du Gouvernement.

L'Assemblée a le droit d'obtenir du gouverneur général tous renseignements sur toutes les questions entrant dans ses attributions.

Art. 39. — Les décisions de l'Assemblée sont votées à la majorité. Toutefois, à la demande, soit du gouverneur général, soit de la Commission des Finances, soit du quart des membres de l'Assemblée, le vote ne peut être acquis qu'après un délai de vingt-quatre heures et à la majorité des deux tiers des membres en exercice, à moins que la majorité ne soit constatée dans chacun des collèges.

Art. 40. — L'Assemblée algérienne fixe elle-même, par un règlement intérieur, les modalités de son fonctionnement qui ne sont pas prévues par le présent statut.

Elle règle son ordre du jour.

Art. 41. — Conformément à l'alinéa 3 de l'article 6 de la loi N° 46-2385 du 27 octobre 1946 sur la composition et l'élection de l'Assemblée de l'Union française, l'Assemblée algérienne élit les six représentants de la zone territoriale que constitue l'Algérie.

Art. 42. — Le gouverneur général, le Conseil de Gouvernement entendu, peut, par arrêté, convoquer la Commission des Finances, ou l'une des Commissions générales de l'Assemblée algérienne, en dehors des sessions de l'Assemblée pour l'examen préparatoire des travaux appelés à faire l'objet desdites sessions.

Art. 43. — (Ainsi modifié par l'art. 32 de la loi N° 49-981 du 21 juillet 1949). Le point de départ de l'année financière de l'Algérie est fixé au 1^{er} avril. Le projet de budget de l'Algérie est délibéré et voté par l'Assemblée algérienne, sur le rapport de sa Commission des Finances, au cours de sa première session annuelle, dont l'ouverture est fixée au deuxième lundi de février.

L'initiative des dépenses appartient concurremment à l'Assemblée et au gouverneur général ; toutefois, l'initiative des propositions de dépenses de personnel est réservée à ce dernier.

Aucun amendement ne peut être délibéré par l'Assemblée s'il n'a été préalablement étudié par la Commission générale, qui a dans ses attributions l'examen de la section correspondante du budget, et s'il n'a été transmis par elle à la Commission des Finances.

Art. 44. — L'initiative en matière fiscale appartient à l'Assemblée algérienne et au gouverneur général. Les décisions sont prises par l'Assemblée sur le rapport de la Commission des Finances.

Aucun projet ou amendement ne peut être délibéré par l'Assemblée s'il n'a été, au préalable, étudié par la Commission des Finances.

Art. 45. — Est nulle de plein droit toute délibération de l'Assemblée algérienne relative à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions.

Est également nulle de plein droit toute délibération, quel qu'en soit l'objet, prise en dehors des sessions légales de l'Assemblée.

La nullité est constatée par arrêté du gouverneur général, le Conseil de Gouvernement entendu.

Les dispositions concernant les délibérations prises hors des réunions des conseils généraux prévues ou autorisées par la loi sont applicables à l'Assemblée.

Art. 46. — L'Assemblée qui contreviendrait aux dispositions de

l'article précédent ou qui refuserait de voter le budget pourra être dissoute par décret en Conseil des ministres.

Dans ce cas, l'Assemblée algérienne sera renouvelée par voie d'élection, suivant les dispositions prévues par les lois en vigueur, dans le délai maximum de deux mois suivant sa dissolution.

Une Commission spéciale, composée de dix-huit conseillers généraux, à raison de six par département, n'appartenant pas à l'Assemblée dissoute, sera désignée par les Conseils généraux d'Algérie, réunis dans les huit jours en session extraordinaire ; cette désignation se fera à raison d'un nombre égal de conseillers généraux du premier et du deuxième collège.

La Commission spéciale exerce tous les pouvoirs de l'Assemblée algérienne, à l'exclusion de ceux prévus aux articles 14 et 52 du présent statut ; ses fonctions expireront de plein droit dès que l'Assemblée algérienne sera reconstituée.

TITRE V

Pouvoirs administratifs du gouverneur général de l'Algérie

Art. 47. — Tous les services civils de l'Algérie, à l'exception de ceux de la Justice et de l'Éducation nationale, sont placés sous l'autorité du gouverneur général.

Toutefois, le recteur de l'Académie d'Alger relève de l'autorité du gouverneur général pour tout ce qui concerne l'exécution du plan de scolarisation totale et l'administration des établissements soumis au régime d'enseignement prévu par l'article 3 du décret du 27 novembre 1944, relatif à l'exécution du plan de scolarisation totale de la jeunesse musulmane en Algérie.

Le gouverneur général de l'Algérie est seul compétent pour recevoir communication des pourvois formés devant le Conseil d'État contre les actes des administrations placées sous son autorité. Il est habilité à présenter les observations en réponse auxdites communications.

Le contentieux électoral et le contentieux relatif aux actes du gouverneur général de l'Algérie demeurent soumis aux règles en vigueur.

Art. 48. — Le gouverneur général est assisté d'une administration centrale, dont l'organisation générale sera déterminée par un règlement d'administration publique pris sur sa proposition, après avis de l'Assemblée algérienne.

Art. 49. — Le gouverneur général absent ou empêché est suppléé par le secrétaire général.

Ce dernier préside notamment, dans ce cas, aux délibérations du Conseil de Gouvernement.

TITRE VI

Dispositions diverses et transitoires

Art. 50. — Le régime spécial des territoires du sud est supprimé. Ces territoires sont considérés comme départements.

Une loi prise après avis de l'Assemblée algérienne fixera les condi-

tions dans lesquelles ces territoires seront constitués, en tout ou partie, en départements distincts, ou intégrés dans les départements existants ou à créer.

Le décret du 30 décembre 1903 est abrogé. Le budget des territoires du sud sera intégré dans le budget de l'Algérie à compter du 1^{er} janvier 1948.

Art. 51. — Sous réserve des matières énumérées aux articles 9 à 12 de la présente loi, sont déclarés validés, sauf toutefois les décrets qui ont fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat :

1° Les décrets qui sont intervenus entre l'entrée en vigueur de la Constitution et la promulgation du présent statut pour étendre des lois à l'Algérie ;

2° Les décrets qui, dans la même période, ont complété, modifié ou abrogé les décrets qui étaient intervenus antérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution, pour rendre applicables des lois à l'Algérie ;

3° Les décrets intervenus dans la même période en vertu de l'ordonnance du 22 juillet 1834.

Art. 52. — Sous réserve des matières énumérées aux articles 9 à 12 de la présente loi, les décisions votées par l'Assemblée algérienne, dans les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16, pourront :

1° Introduire en Algérie les lois antérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution ;

2° Introduire en Algérie les lois postérieures à cette entrée en vigueur et dont l'extension aux territoires de l'Algérie a été renvoyée à un décret d'application ;

3° Compléter, modifier ou abroger, nonobstant la validation ci-dessus prévue, les décrets qui, antérieurement à la promulgation de la présente loi, ont étendu des lois à l'Algérie et les décrets intervenus dans la même période, en vertu de l'ordonnance du 22 juillet 1834 ;

4° Compléter ou modifier, pour leur adaptation aux conditions locales, les lois intervenues entre l'entrée en vigueur de la Constitution et la promulgation de la présente loi.

TITRE VII

Des collectivités locales

Art. 53. — Les collectivités locales algériennes sont : les communes et les départements ; en conséquence, les communes mixtes sont supprimées.

L'application progressive de cette disposition fera l'objet de décisions de l'Assemblée algérienne, rendues exécutoires selon la procédure instituée par les articles 15 et 16 du présent statut.

Les textes actuellement en vigueur continueront de s'appliquer à titre transitoire jusqu'à intervention des mesures prévues à l'alinéa précédent.

Art. 54. — Le cadre, l'étendue, le regroupement éventuel et l'organisation des communes et des départements sont fixés par la loi.

Art. 55. — Les collectivités locales s'administrent librement par des Conseils élus au suffrage universel direct et secret. Ces Conseils sont : pour les départements, les Conseils généraux ; pour les communes, les Conseils municipaux et les *djemaâs*.

TITRE VIII

Dispositions annexes

Art. 56. — L'indépendance du culte musulman à l'égard de l'Etat est assurée au même titre que celle des autres cultes, dans le cadre de la loi du 9 décembre 1905 et du décret du 27 septembre 1907.

L'application de ce principe, notamment en ce qui concerne l'administration des biens *habous*, fera l'objet de décisions de l'Assemblée algérienne, rendues exécutoires selon la procédure instituée aux articles 15 et 16 du présent statut.

Les grandes fêtes musulmanes : *Aid es Seghir*, *Aid el Kebir*, *Mouloud* et *Achoura*, sont déclarées fêtes légales en Algérie.

Art. 57. — La langue arabe constituant une des langues de l'Union française, les mêmes dispositions s'appliquent à la langue française et à la langue arabe en ce qui concerne le régime de la presse et de publications officielles ou privées éditées en Algérie.

L'enseignement de la langue arabe sera organisé en Algérie à tous les degrés.

L'application de cette dernière disposition fera l'objet de décisions de l'Assemblée algérienne, rendues exécutoires selon la procédure instituée aux articles 15 et 16 du présent statut.

Art. 58. — L'Assemblée algérienne devra être élue, au plus tard, le 15 janvier 1948 et se réunir dans les quinze jours qui suivront son élection.

L'Assemblée financière, créée par l'ordonnance du 15 septembre 1945, sera dissoute de plein droit le jour de la réunion de l'Assemblée algérienne instituée par la présente loi.

Le régime législatif prévu au titre II de la présente loi entrera en vigueur à la même date. Jusqu'à cette date, l'Assemblée financière exercera les attributions conférées à l'Assemblée algérienne par les articles 14 à 52 de la présente loi, cette assemblée ne pouvant, toutefois, être saisie que par le gouverneur général.

Art. 59. — Des décrets portant règlement d'administration publique, pris sur la proposition du gouverneur général et sur le rapport du ministre de l'Intérieur, pourront déterminer les conditions d'application de la présente loi.

Art. 60. — La loi du 19 décembre 1900 portant création d'un budget spécial pour l'Algérie et les lois qui l'ont modifiée et complétée, l'ordonnance du 15 septembre 1945 créant une Assemblée financière de l'Algérie ainsi que toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées, sous réserve du régime transitoire établi à l'article 58.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 20 septembre 1947.

Par le Président de la République :
Vincent AURIOL

*Le président du Conseil
des Ministres,*
Paul RAMADIEK.

Le ministre d'Etat,
Félix GOUIN.

Le ministre d'Etat,
Marcel ROCLORE.

Le ministre des Affaires étrangères,
Georges BIDAULT.

Le ministre de la Guerre,
Paul COSTE-FLORET.

Le ministre de l'Air,
André MAROSELLI.

*Le ministre de l'Economie
nationale,*
A. PHILIP.

*Le ministre d'Etat,
vice-président du Conseil,*
Pierre-Henri TËITGEN.

Le ministre d'Etat par intérim,
Marcel ROCLORE.

*Le Garde des Sceaux,
ministre de la Justice,*
André MARIE.

Le ministre de l'Intérieur,
Edouard DEPREUX.

Le ministre de la Marine,
Louis JACQUINOT.

Le ministre des Finances,
SCHUMAN.

Le ministre de l'Agriculture,
TANGUY-PRIGENT.

*Le ministre de l'Industrie
et du Commerce,*
Robert LACOSTE.

*Le ministre de l'Intérieur,
ministre des Travaux publics
et des Transports par intérim,*
Edouard DEPREUX.

*Le ministre du Travail
et de la Sécurité sociale,*
Daniel MAYER.

*Le ministre de la Reconstruction
et de l'Urbanisme,*
Jean LETOURNEAU.

*Le ministre de la Jeunesse,
des Arts et des Lettres,
ministre des Anciens combattants
et Victimes de la Guerre p. i.,*
Pierre BOURDAN.

*Le ministre de l'Education
nationale,*
M.-E. NAEGELEN.

*Le ministre de la France
d'outre-mer,*
Marius MOUTET.

*Le ministre de la Santé
publique et de la Population,*
R. PRIGENT.

*Le ministre de la Jeunesse,
des Arts et des Lettres,*
Pierre BOURDAN.

*Le ministre des Postes,
Télégraphes et Téléphones,*
Eugène THOMAS.

Le secrétaire d'Etat à la Présidence du Conseil,
Paul BECHARD.

ANNEXE III

JOURNAL OFFICIEL DE L'ALGERIE

Lois et décrets du 18 mars 1956

POUVOIRS SPECIAUX

Loi Ns 56-258 du 16 mars 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre en Algérie un programme d'expansion économique, de progrès social et de réforme administrative, et l'habilitant à prendre toutes mesures exceptionnelles en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire.

L'Assemblée Nationale et le Conseil de la République ont délibéré,
L'Assemblée Nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article premier. — Le Gouvernement pourra, par décrets en Conseil des ministres, sur rapport du ministre résidant en Algérie et des ministres intéressés, et après avis du Conseil d'Etat, prendre en Algérie toutes dispositions relatives à :

1° La poursuite de l'expansion économique au moyen de mesures appropriées concernant notamment les investissements, les travaux publics, l'équipement scolaire et sanitaire, la recherche scientifique, technique et économique, la construction de logements, l'équipement agricole et rural, l'aménagement foncier, la réorganisation de la propriété foncière, le remembrement ou l'extension des exploitations rurales, l'accession à la petite propriété rurale, la réorganisation du crédit agricole en vue d'une distribution plus large et plus efficace des fonds destinés à l'équipement individuel, l'accélération de la mise en valeur par l'irrigation des terres comprises dans les périmètres irrigables au moyen des grands barrages-réservoirs, la révision de baux à part de fruits et de certaines formes archaïques de sociétés agricoles ;

2° La normalisation et l'abaissement des coûts de production, notamment par la réduction du prix de l'énergie, l'allègement ou l'aménagement en vue d'une meilleure productivité des charges et obligations sociales et fiscales pesant sur les entreprises et sur les salaires, sans que, en matière sociale, les prestations de sécurité sociale et les prestations familiales puissent être réduites ;

3° L'élévation du niveau de vie des populations et la coopération économique et financière entre la métropole et l'Algérie, notamment :

En édictant des mesures destinées à faciliter, pour les citoyens français-musulmans, en leur garantissant des conditions de carrière normale, l'accès à la fonction publique et leur emploi dans les services publics, dans les entreprises bénéficiant d'une participation ou d'une aide de l'Etat, de l'Algérie et des collectivités publiques, en Algérie ;

En favorisant le plein emploi par le financement des investissements nécessaires au développement des productions agricoles, industrielles et minières ;

En mettant en œuvre un plan cohérent d'industrialisation, comportant une série de mesures propres à aider à l'implantation d'industries nouvelles et à protéger celles qui existent ;

En adoptant un ensemble des dispositions financières, administratives et économiques destinées à faciliter la mise en valeur des ressources naturelles du Sahara ;

4° L'accélération du progrès social, notamment :

En améliorant la condition de l'ouvrier agricole par une réglementation des conditions de travail, par la création ou le perfectionnement d'institutions sociales, telles que celles relatives aux congés payés, aux allocations familiales, au régime des assurances sociales ;

Dans le secteur non agricole, en étendant à l'Algérie, après les avoir adaptés dans la mesure nécessaire, des textes législatifs ou réglementaires applicables dans la métropole, concernant la réglementation du travail et de la main-d'œuvre, les congés payés, le régime des allocations familiales, les prestations dues au titre de la réparation des accidents du travail, et les régimes d'assurances sociales ;

5° La réorganisation des institutions administratives, notamment par une réforme de l'organisation territoriale, et en particulier du régime des régions sahariennes, par la réorganisation des collectivités locales et par la réforme de l'administration centrale du Gouvernement général.

Art. 2. — Ces décrets pourront modifier ou abroger les dispositions législatives existantes. Ils entreront en vigueur dès leur publication au *Journal officiel* de la République française, mais ne deviendront définitifs qu'après leur ratification par le Parlement auquel ils seront soumis dans le délai d'un an à compter de leur date.

Ils pourront prévoir, soit les peines édictées par les lois antérieures relatives aux mêmes matières, sans que puissent être modifiés la qualification des infractions relevées, la nature et le quantum des peines applicables, soit les peines prévues par l'article 471, 15° du Code pénal.

Art. 3. — Le Gouvernement est autorisé à ouvrir, par décrets pris sur le rapport du ministre des Affaires économiques et financières, et après avis des Commissions des Finances de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République, les autorisations de programme et les crédits de paiement correspondant aux dépenses qui pourront être engagées en application des articles précédents. Ces décrets seront soumis à la ratification du Parlement dans le délai d'un an à compter de leur date.

Art. 4. — Le Gouvernement pourra, en toute matière, par décret pris en Conseil des ministres, sur le rapport du ministre résidant en Algérie et des ministres intéressés, le Conseil d'Etat entendu, étendre à l'Algérie, en y apportant les adaptations nécessaires des lois et des décrets en vigueur dans la métropole.

Art. 5. — Le Gouvernement disposera, en Algérie, des pouvoirs les plus étendus pour prendre toute mesure exceptionnelle commandée par les circonstances en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens et de la sauvegarde du territoire.

Lorsque les mesures prises en vertu de l'alinéa précédent auront pour effet de modifier la législation, elles seront arrêtées par décret pris en Conseil des ministres.

Art. 6. — Les pouvoirs accordés par les articles précédents prendront fin à l'expiration des fonctions du présent Gouvernement. Toutefois, en cas de démission du Gouvernement ou de vacance de la présidence du Conseil, le nouveau Gouvernement devra demander la confirmation par le Parlement de la loi accordant les mesures exceptionnelles prises en vertu des pouvoirs conférés par l'article 5, dans un délai de dix jours francs à compter de la date à laquelle il a obtenu la confiance de l'Assemblée Nationale.

Si cette demande n'est pas présentée dans le délai prescrit, la loi sera caduque.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 16 mars 1956.

Par le Président de la République :
René COTY.

<i>Le président</i>	<i>Le ministre d'Etat,</i>
<i>du Conseil des ministres,</i>	<i>Garde des Sceaux,</i>
Guy MOLLET.	<i>chargé de la Justice,</i>
<i>Le ministre résidant en Algérie,</i>	François MITTERRAND.
Robert LACOSTE.	<i>Le ministre de la Défense nationale</i>
	<i>et des Forces armées,</i>
	Maurice BOURGES-MAUNOURY.
<i>Le ministre des Affaires économiques et financières,</i>	
Paul RAMADIER.	

ANNEXE IV

Quelques chiffres sur l'Algérie

Superficie :

Algérie entière : 2.191.000 km².

(France : 551.000 km²).

Mais l'Algérie du Nord est grande seulement comme 35 départements français.

Population (1956) :

9.600.000 Français, dont

1.050.000 Français européens et

8.550.000 Français musulmans.

(France : 42.800.000 habitants).

La population musulmane a plus que quadruplé en 120 ans, passant d'environ de 2.000.000 en 1830 à 8.550.000 en 1956. L'accroissement annuel de la population musulmane est de 240.000 habitants. Le taux d'accroissement de la population musulmane est un des plus élevés du monde : 2,5 %.

La population européenne est depuis 1936 à peu près stationnaire.

Situation agricole de l'Algérie (1953) :

Terres labourables : 6.485.000 ha.

(France : 19.675.000 ha.).

Prairies naturelles : 32.000 ha.

(France : 12.347.000 ha.).

Vignobles : 403.000 ha.

(France : 1.579.000 ha.).

Bois et forêts : 3.069.000 ha.

(France : 11.320.000 ha.).

Terres incultes : 210.497.000 ha.

(France : 10.239 ha.).

L'érosion détruit 35.000 ha. de bonne terre chaque année, et le désert avance vers le nord de 5 km. par an.

Les Algériens arabes et kabyles possèdent 7.133.157 ha., dont 4.752.000 ha. de terres cultivées.

Les Algériens d'origine européenne possèdent 2.702.918 ha. dont 2.168.000 ha. de terres cultivées.

Les exploitants européens sont au nombre de 25.000.

Les exploitants arabes et kabyles sont au nombre de 531.000.

Energie :

La richesse énergétique de l'Algérie équivaut à 200 kg. de charbon par habitant. (*Elle est de 2.400 kg. en France et de 9.000 kg. aux U.S.A.*).

Situation économique de la population :

En Algérie, le revenu moyen par an et par habitant est de 40.000 F (*contre 160.000 F dans la métropole*).

Mais le revenu de la population agricole, évaluée à 5.000.000 de personnes, ne dépasse guère 20.000 F. (*Il est supérieur à celui de l'Indien et de l'Egyptien*).

Le niveau de vie de l'Algérien non-musulman est de 20 % inférieur à celui du Français métropolitain.

Situation sanitaire de la population :

Nombre d'habitants par médecin : 4.900 (*France : 1.120 ; Maroc : 10.300*).

Nombre de lits d'hôpitaux pour 10.000 habitants : 30 (*France : 112 ; Maroc : 13*).

Situation scolaire de la population :

En 1956, l'Algérie consacre 1/6 de son budget ordinaire à l'enseignement, soit 20.500 millions, et 13,5 % de son budget extraordinaire pour les constructions et l'équipement scolaire, soit 9.300 millions.

Personnel enseignant : Enseignement primaire : 12.115 (*France : 169.090*).

Enseignement secondaire : 1.282 (*France : 20.616*).

Enseignement technique : 189 (*France : 21.282*).

Effectifs scolaires de l'enseignement public et privé : près de 500.000, dont 320.000 musulmans (1) (*France : 5.450.000 ; Maroc : 250.000*).

(1) Ces chiffres se réfèrent à la situation scolaire telle qu'elle se présentait pendant l'année 1954.

En 1944, la scolarisation touchait 240.000 enfants, dont seulement 110.000 musulmans.

En 1956, les effectifs scolaires ont fortement baissé du fait de la fermeture de certaines écoles ou de leur destruction, et du fait aussi de la grève scolaire déclenchée par les rebelles.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

L'ALGERIE DE 1830 A 1947

Chapitre premier. — <i>Evolution générale des institutions de L'Algérie au XIX^e siècle</i>	9
Chapitre II. — <i>Les Délégations financières</i>	11
1) Constitution et fonctionnement initial des Délégations financières	12
2) Attributions et évolution des Délégations financières	13
Chapitre III. — <i>L'assemblée financière</i>	18
1) Constitution et fonctionnement	18
2) Compétences de l'assemblée financière	19
Chapitre IV. — <i>L'ancien régime législatif de l'Algérie</i>	20
Chapitre V. — <i>L'évolution schématique de l'Algérie jusqu'en 1947</i>	24
1) Histoire	24
2) Constitution de 1946	27
Chapitre VI. — <i>Les projets et propositions de Statut de l'Algérie déposés au Parlement en 1947</i>	30
1) L'Assemblée algérienne constituante selon la proposition de loi de MM. Sayah et Benjelloul	31
2) Le Parlement de la proposition U.D.M.A.	32
3) L'Assemblée algérienne selon la proposition communiste	36
4) Le Conseil algérien d'organisation et de contrôle selon la proposition de M. Ben Tounès	40
5) L'Assemblée algérienne des propositions socialistes	42
6) L'Assemblée algérienne selon les projets Bidault et Depreux	46
Chapitre VII. — <i>Le vote du Statut de l'Algérie. Son orientation générale</i>	53

Chapitre VIII. — <i>L'Algérie, la République et l'Union française. Les bases constitutionnelles du Statut de l'Algérie</i>	61
--	----

DEUXIEME PARTIE

CONSTITUTION ET FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLEE ALGERIENNE

Chapitre premier. — <i>Composition</i>	69
Chapitre II. — <i>Les électeurs</i>	71
1) Conditions générales de capacité	71
2) Suffrage universel	71
3) Suffrage égalitaire	71
4) Origine historique du double collège	72
5) Existence du double collège	75
6) La thèse des collèges purs ou homogènes	76
7) La thèse du premier collège mixte	79
8) L'adoption de l'article 31 du Statut	80
Chapitre III. — <i>Les éligibles</i>	84
Chapitre IV. — <i>Le système électoral</i>	86
1) Mode de votation	86
2) Les circonscriptions électorales	88
3) Les opérations électorales	88
4) Le contentieux électoral	90
Chapitre V. — <i>La pratique électorale</i>	92
Chapitre VI. — <i>Conditions juridiques personnelles des membres de l'Assemblée algérienne</i>	107
1) Acquisition et perte	107
2) Les immunités	109
3) Situation matérielle des membres de l'Assemblée algérienne	110
4) Nature juridique du mandat	111
Chapitre VII. — <i>L'Assemblée se constitue en corps. Le Règlement</i>	113
Chapitre VIII. — <i>Les sessions</i>	119
Chapitre IX. — <i>Les séances</i>	121
1) Les locaux	121
2) La publicité	123

3) L'organisation des débats	124
4) Discipline	127
5) Modes de votation	128
Chapitre X. — <i>Les commissions</i>	130
Chapitre XI. — <i>Les services administratifs</i>	133
1) Les services législatifs	134
2) Les services administratifs (s.s.)	135

TROISIEME PARTIE

COMPETENCES DE L'ASSEMBLEE ALGERIENNE

SECTION I. — Fonction normative	137
Chapitre premier. — <i>Domaine interdit à l'Assemblée algérienne</i>	137
1) Principes	137
2) Le domaine des lois communes à la France et à l'Algérie	138
3) Les matières réservées aux lois	140
4) Les autres interventions possibles du Parlement	143
Chapitre II. — <i>Extension des lois</i>	145
1) Principes	145
2) Domaine et modalités de l'extension	146
3) Nature des décisions d'extension	147
4) Autre compétence de l'Assemblée algérienne. Modifications de certaines lois	149
Chapitre III. — <i>La réglementation particulière</i>	150
1) Principes	150
2) Droit positif algérien	152
3) Comparaison entre les deux ordres de compétences	154
4) Cas spéciaux de réglementation particulière ..	156
Chapitre IV. — <i>Avis et propositions de l'Assemblée algérienne</i>	156
Chapitre V. — <i>Les décisions de l'Assemblée algérienne et leurs sanctions</i>	158
1) Le principe	158
2) L'exception	159
3) Le problème et sa première solution	160
4) La nouvelle solution	160

Chapitre VI. — <i>Contrôle gouvernemental. La procédure d'homologation</i>	162
1) Notions de contrôle administratif	162
2) Pouvoir de suspension	163
3) Principe de l'homologation	164
4) La procédure d'homologation	168
Chapitre VII. — <i>Contrôle juridictionnel</i>	173
Chapitre VIII. — <i>Promulgation et publication des décisions de l'Assemblée algérienne</i>	175
1) Promulgation	175
2) Publication	176
SECTION II. — Fonction administrative. Le budget	177
Chapitre premier. — <i>Composition du budget algérien</i>	178
1) Le contenu du budget avant 1947	178
2) Le contenu du budget selon le Statut	179
Chapitre II. — <i>Forme du budget algérien</i>	182
1) Principes	182
2) Le budget ordinaire	182
3) Le budget extraordinaire	183
4) Les budgets annexes	184
5) Décision des voies et moyens ; complexité budgétaire	184
6) Le budget de l'Algérie pour l'exercice 1956-1957	184
Chapitre III. — <i>Nature juridique et caractères généraux du budget</i>	187
1) Nature juridique	187
2) Caractères généraux du budget. Règles d'unité et de périodicité	189
Chapitre IV. — <i>La préparation du budget</i>	193
Chapitre V. — <i>Adoption du budget par l'Assemblée algérienne</i>	194
1) L'exposé budgétaire du commissaire du Gouvernement directeur général des Finances ...	194
2) La Commission des Finances et son rapport sur le projet de budget	196
3) Vote et amendement du projet de budget	198
Chapitre VI. — <i>Contrôle gouvernemental. Le décret de règlement</i>	202
Chapitre VII. — <i>Autres compétences financières de l'Assemblée algérienne</i>	205

1) Règlement du compte administratif	205
2) Compétences de gestion financière	206
Chapitre VIII. — <i>Pouvoir de nomination de l'Assemblée algérienne. Participation des délégués à des organismes administratifs</i>	206
1) Nomination à l'Assemblée de l'Union française	207
2) Participation de délégués au Conseil de Gouvernement	209
3) Nomination et participation de délégués aux commissions administratives	211
Chapitre IX. — <i>Questions orales ou écrites. Propositions de résolution. Vœux et motions</i>	212
1) Questions orales ou écrites	212
2) Propositions de résolutions. Vœux et motions	213
SECTION III. — Considérations générales sur les compétences	215
Chapitre premier. — <i>Fonction juridictionnelle et fonction gouvernementale</i>	215
1) La fonction juridictionnelle	215
2) La fonction gouvernementale	216
Chapitre II. — <i>Nature juridique de l'Assemblée algérienne. Parlement ou assemblée administrative ?</i>	220
1) Principes	220
2) Une assemblée quasi-parlementaire	220
3) Une assemblée administrative	223
4) Conclusion sur la nature de l'Assemblée algérienne	224
Chapitre III. — <i>Aperçu historique sur huit ans d'activité</i> ..	225
1) Vie et fonctionnement de l'Assemblée algérienne de 1948 à 1956	225
2) Jugement sur l'œuvre de l'Assemblée algérienne	244
CONCLUSION	247
LISTE DES PERSONNES CITÉES	251
BIBLIOGRAPHIE	255
ANNEXE I : Liste des commissions administratives	259
ANNEXE II : Le Statut de l'Algérie	262
ANNEXE III : Loi des « pouvoirs spéciaux »	276
ANNEXE IV : Quelques chiffres sur l'Algérie	279
TABLE DES MATIÈRES	281

IMPRIMERIE

A. COUESLANT

— CAHORS —

II.-1957 — 90.140

